

KEISERENS NYE KLÆR?

I hvilken grad har samarbeid med andre kommunale tjenester betydning for barnevernets beslutninger?

Av
Vivian Dyb
Sissel Fjelnset
Bergny Ofstad Karlsen

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2014





HINT

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

Forfatter(e): Vivian Dyb, Sissel Fjelnset og Bergny Ofstad Karlsen

Tittel: Keiserens nye klær? I hvilken grad har samarbeid med andre kommunale tjenester betydning for barnevernets beslutninger?

Studieprogram: Master of Public Administration 2012 – 2014

Kryss av:

☒

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

☐

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____

Dato: 10/3-14


underskrift


underskrift


underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Forord

Hva er det som får tre voksne damer med familiære forpliktelser og krevende jobber til å velge å ta et masterstudium i offentlig ledelse? Vårt utgangspunkt var på mange måter likt. Vivian hadde jobbet i kommunal barneverntjeneste i en årrekke. Sissel og Bergny jobbet i Barne-, Ungdoms- og Familieetaten (Bufetat). Alle ønsket, som følge av pågående omstillingsprosesser, å få øket innsikt og forståelse i hva som kjennetegner god endringsledelse. Underveis i studiet byttet Bergny jobb og er nå ansatt i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker for Troms og Finnmark.

Vår erfaring fra, og interesse for, barnevernfeltet brakte oss sammen under studiet. Vi ønsket alle å skrive vår masteroppgave om et tema knyttet til barnevern, og vi kom etter hvert frem til en problemstilling vil alle fant interessant og relevant. Når vi nå ser tilbake på de drøyt to årene studiet har pågått, er vi enige om at det har vært en krevende og utfordrende periode, men først og fremst har det vært utviklende og givende. Det igjen å befinne seg i akademisk omgitt av andre studenter med ulik bakgrunn, har vært utrolig spennende og lærerikt.

Å arbeide med masteroppgaven har vært som en berg-og-dal-bane. I det ene øyeblikket var vi høyt opp og euforiske, fylt av optimisme, og i det neste øyeblikket var vi nede i dype daler hvor det har vært vanskelig å ha tro på at turen ville ende godt. For oss har det vært en fordel å skrive sammen som gruppe. Vi har hatt mange gode diskusjoner underveis og vi har løftet hverandre frem og trukket veksler på hverandres erfaring og kunnskap. I løpet av prosessen har vi blitt tvunget til å se på oss selv og vår egen praksis med nye og kritiske øyne. Vi har tatt på oss forskerbrillene og studert eget yrke. I denne sammenheng har vi fått kyndig hjelp av vår gode veileder, førsteamanuensis Trond Stiklestad fra Høgskolen i Sør-Trøndelag. Takk skal du ha! Samtidig vil vi takke våre forelesere og inspirerende medstudenter. Det har vært en glede å bli kjent med dere! En takk til vår korrekturleser Steinar Ofstad, som ikke lot seg stresse av våre korte frister. Vi vil også takke våre arbeidsgivere som har gitt oss tid og rom til å gjennomføre studiet, og ikke minst vil vi takke våre nærmeste som har vist tålmodighet og oppmuntret oss underveis.

Det å skrive en slik avhandling sammen har vært en krevende og spennende erfaring. Gjennom vårt arbeid har vi blitt svært godt kjent og delt sorger og gleder både knyttet til masteroppgaven og til selve livet. Avslutningsvis vil vi derfor takke hverandre for et godt samarbeid som har gitt oss ny kunnskap, dypere faglig forståelse og, ikke minst, vennskap.

Alfaz del Pi, 10. mars 2014

Vivian Dyb

Sissel Fjelnset

Bergny Ofstad Karlsen

Sammendrag

Denne avhandlingen setter søkelyset på hvordan samarbeid mellom barnevernet og andre kommunale tjenester har betydning for barnevernets beslutninger. Hensikten med studien er å utvikle en bedre forståelse av beslutningsprosessene og hvordan faktorene struktur, forpliktelser, interesser og makt påvirker beslutningene som fattes. I avhandlingen ser vi på hvordan kommunene kan tilrettelegge for et samarbeid mellom barnevernet og ulike kommunale hjelpetjenester, og hvordan interesser og maktforholdet preger relasjonen mellom de ulike aktørene. Vi håper at våre funn og anbefalinger kan gi innspill i arbeidet med å organisere og videreutvikle samarbeidet tjenestene imellom for å bedre beslutningsprosessene og beslutningene i barnevernet til barnets beste.

Gjennom en kvalitativ analyse og kobling mellom teori og empiri har vi forsøkt å belyse følgende problemstilling: *«I hvilken grad har samarbeid med andre kommunale tjenester betydning for barnevernets beslutninger?»*

Gjennom dybdeintervjuer av tre saksbehandlere, to barnevernledere og tre representanter fra virksomhets- og rådmannsnivået i tre kommuner har vi sett nærmere på hvem som anses som viktige samarbeidspartnere for barnevernet og hvordan organisering, makt og relasjoner påvirker barnevernets beslutninger. De empiriske funnene er belyst mot et bakteppe hvor både New Public Management (NPM), governance og nettverk er viktige elementer. De sentrale teoriene som er benyttet i analysen er organisasjonsteori, teori knyttet til interesser og kontraktsteori, maktteori og beslutningsteori.

Offentlig sektor har de siste 30 årene vært inne i en prosess med økende krav til fornying og effektivisering. En konsekvens av dette er blant annet øket vekt på desentralisering, delegering til lavere styringsnivå og større frihet til å organisere seg på ulike måter. Alle våre undersøkte kommuner er i løpet av de siste ti årene omorganisert fra hierarki til flat struktur med to administrative styringsnivå. I vår undersøkelse mener vi å se flere, kanskje utilsiktede, konsekvenser av denne NPM-inspirerte organisasjonsformen; fragmentering, ytterligere byråkratisering og utvikling av hybride organisasjonsformer.

En erkjennelse av at tonivå-modeller fører til fragmentering av tjenesteapparatet har medført at kommunene har valgt å samorganisere flere hjelpetjenester i et forsøk på å oppnå mer helhetlige og sammenhengende tjenester. Slik vi ser det, kan samorganiseringen i kommunene ha gitt store og komplekse virksomheter noe som har resultert i at kommunene har foretatt lokale tilpasninger med innføring av flere ledernivå i de samorganiserte tjenestene. Disse nivåene ser imidlertid ikke ut til å være tilstrekkelig formalisert. Dette gir uklarheter i fullmakter og struktur. Organisering av kommunenes virksomheter og tjenester fremstår

dermed som utydelige, med svak koordinering og med uklare fullmakter. En slik utydelighet kan, slik vi ser det, føre til pulverisering av ansvar og fare for at viktige oppgaver ikke blir ivarettatt samt ineffektivitet og utrygghet for ansatte. Dette kan påvirke barnevernets beslutninger.

I tillegg fremstår styringskontrakten mellom overordnet og underordnet nivå som utydelig i forhold til mål om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. Det er uklart hvordan målet skal nås, hva som forventes av de ulike tjenestene og hvilken effekt som skal oppnås. Dette kan tyde på at overordnet nivå har overlatt til tjenestene å bestemme hvordan dette målet skal nås. Så lenge det er opp til samarbeidsaktørene å bestemme sin innsats og forpliktelse, er det en fare for at tjenestene vil prioritere et samarbeid ut i fra egen interesse og ikke i forhold til overordnede mål. Dette fordi både graden av felles interesse og belønningen er for svakt regulert i kontrakten. Dette, i tillegg til at barnevernet opplever rammebetingelsene som utfordrende, kan ha ført til at tjenestene kontinuerlig står overfor en krevende prioriteringssituasjon, og de får ikke jobbet slik de kunne ha ønsket. Samarbeidet mellom de ulike tjenestene i kommunene kan følgelig bære preg av en viss grad av vilkårlighet og, for noen tjenester, lite systematikk. I dette ligger en fare for at hverken barneverntjenesten eller andre tjenester klarer å få de riktige aktørene på banen til rett tid for å sikre barn og familier gode og koordinerte tjenester. Vår undersøkelse og analyse viser også at ulike maktkilder og ulike dimensjoner av makt har betydning for beslutningene i barnevernet, men med ulik styrke og ulikt innhold. Vi ser at det er betydelige innslag av relasjonell makt, men at det som følge av utydelighet i forhold til hvem som skal eller kan inviteres inn i beslutningsprosessene, varierer hvem som innehar slik makt. Vi ser også at aktører som ikke har formell makt likevel innehar betydelig makt, både direkte og indirekte.

Først ved å erkjenne den kompleksitet som råder i beslutningsprosessene i barnevernet, kan avgjørende mekanismer som påvirker beslutningene identifiseres. Vi vil hevde at våre kommuner bare til en viss grad har lyktes i sitt arbeid med å implementere nye samarbeidsstrukturer og – arenaer. Det er i alle våre kommuner jobbet med strukturer, men det kan se ut som det relasjonelle aspektet ikke i like stor grad er ivarettatt. Slik vi ser det må kommunene jobbe videre med forankring og eierskap knyttet til overordnede mål. Dette gjerne i form av styringssignaler knyttet til forventninger til tjenestene, og etablering av forpliktende målrettede nettverk slik at tjenestene bygger felles kompetanse gjennom å bli kjent med hverandres profesjoner, oppgaver og ansvar. Et felles kompetanseprogram for alle ansatte med påfølgende oppfølging synes eksempelvis å ha effekt i en av våre kommuner.

Abstract

The thesis deals with cooperation between child welfare and other local authority services, and how this can influence child welfare's decision-making. Its aim is to gain a better understanding of decision-making and how factors such as structure, mandatory frameworks, interests and power influence the decisions that are made. In the thesis we examine how local authorities approach cooperation between child welfare and a variety of other local authority services, and how different interests and power affect relations between the parties.

The theoretical background includes elements from New Public Management (NPM), governance and network approaches. Organisational theory, contract theory and theory concerning stakeholding and rewards, as well as decision theory and discussion of power relations have been used in our analyses. The thesis uses qualitative material and analysis. We have conducted in-depth interviews in three local authorities. Our informants were child welfare workers, leaders and administrators in each local authority.

The public sector has met increasing pressure for renewal and greater effectiveness in the last thirty years. One consequence has been an emphasis on decentralisation and delegation to lower levels of decision making, and greater freedom for local authorities to organise services as they see fit. The three local authorities we have studied have reorganised their services, abandoning a strictly hierarchical scheme in favour of a flatter structure with just two administrative levels.

In our material we have seen signs of a number of (perhaps unintended) consequences of this NPM-inspired change: fragmentation, enhanced bureaucratisation and development of hybrid organisational forms. Aware that the two-level approach risks to fragmentation of the service system, the local authorities have set out to integrate a number of services, with the express aim of obtaining better coordination. As we see it, these reorganizations have led to large and complex structures, this in turn leading to local adjustments in which more leadership levels re-emerge.

But these levels of leadership do not appear to be adequately formalized; there is overall weak coordination and poor definition of the leaders' remit. This can lead to an erosion of accountability and neglect of important tasks, as well as inefficiency and not least uncertainty. All this will seriously affect child welfare decision-making. In addition the contract between the two administrative levels is not sufficiently explicit in respect of early intervention, prevention and coordination of services. How these aims are to be realized, what the various services are expected to contribute, and what results are required are quite unclear. It seems

that those who are responsible for the services at central level in the local authorities have left these issues to those who operate the service to decide. As long as partners in a cooperative relationship are left to determine their obligations and tasks by themselves, there is a danger that they will adopt priorities that suit themselves, rather than those required to realize overall service aims. Both the extent of collective responsibility and common interest, and the rewards these entail, are weakly regulated in the prevailing contracts. This, as well as the fact that child welfare perceives its situation as pressured, has led to a situation in which difficult priorities have to be made, with staff feeling unable to work as they think they ought to. Cooperation between the various local authority services appears to be erratic and indeed unsystematic for some of the services. Child welfare will be unable to bring other services into play so that properly coordinated efforts can be made for children and families. Our material and analysis shows also that different power bases and power dimensions influence decisions in child welfare. Relational power is important, but there is much uncertainty as to who might participate in decision-making. Actors who do not have formal power can still exert considerable influence, directly or indirectly.

The mechanisms that influence decision-making in child welfare can only be identified when we acknowledge how complex these decisions really are. The three local authorities we studied had only to a limited extent succeeded in their efforts to implement new frameworks and arenas for cooperation. All had made structural changes, but it seemed that relational issues were not so much in focus. One point of view might be that local authorities need to work on ownership issues associated with overall aims. Another might be that the services need to establish more shared competence between services and more mutual understanding appreciation of each service's responsibilities and tasks.

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	4
Abstract	6
1. Innledning	11
1.1 Formålet med undersøkelsen	11
1.2 Samfunnsmessige endringer	11
1.3 Barnevernet i dag	12
1.4 Presentasjon og aktualisering av teamet	13
1.4.1 Barnevernets beslutninger	13
1.4.2 Samarbeidets betydning for barnevernets beslutninger	13
1.4.3 Organisering av tjenester for barn og unge i kommunene	14
1.5 Problemstilling og avgrensninger	15
1.5.1 Avgrensninger	17
1.6 Progresjon i avhandlingen	18
2. Teoretiske perspektiv og kontekstuell ramme	19
2.1 Endringer i offentlig sektor	19
2.1.1 New Public Management	19
2.1.2 Governance	23
2.1.3 Nettverk	24
2.2 Det strukturelle perspektivet	25
2.2.1 Organisasjon og struktur	26
2.2.2 Utforming av en organisasjonsstruktur	27
2.2.1.1 Utforming av stillinger	27
2.2.1.2 Gruppering av oppgaver	28
2.2.1.3 Koordinering	28
2.2.3 Organisasjonstypologier og strukturelle konfigurasjoner	29
2.2.4 Strukturelle dilemmaer	31
2.3 Det politiske perspektivet	32
2.3.1 Organisasjoners omgivelser og interessenter	32
2.3.2 Prinsipal-agent teori og Stewardship teori	32
2.3.2.1 Prinsipal-agent teori	33
2.3.2.2 Stewardshipteori	35
2.3.3 Kontraktsforholdet mellom partene	36
2.3.4 Bidrag og belønninger	38
2.3.5 Harmoni og konflikt	39
2.3.6 Makt	40
2.3.6.1 Maktkilder, maktdimensjoner og beslutninger	40

2.3.6.2 Definisjoner av begrepet ”makt”	41
2.3.6.3 Beslutninger	43
2.3.6.4 Analysemodeller – maktens dimensjoner og kilder	44
2.3.7 Oppsummering teori	49
3. Vitenskapelig metode og forskningsvalg	50
3.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt.....	50
3.2 Våre metodiske valg	52
3.2.1 Oppsummering av metodiske valg.....	54
3.2.2 Fordeler og ulemper med kvalitativ metode	55
3.3 Valg av forskningsdesign (casestudier)	56
3.4 Utvalgsstrategi – valg av undersøkelsens enheter	59
3.5 Valg av metode for innsamling av kvalitativ data.....	61
3.6 Analyse av datamaterialet	64
3.6.1 Gjennomføring av vår analyse	65
3.7 Tolkning av data.....	67
3.8 Kvalitetssikring - validitet og reliabilitet	68
3.9 Etiske refleksjoner.....	71
4. Presentasjon av case.....	73
4.1 Kommune A	73
4.2 Kommune B	74
4.3 Kommune C	75
5. Analyse av våre forskningsspørsmål	77
5.1 Analyse av organisering og struktur	78
5.1.1 Struktur og fullmakter.....	78
5.1.2 Omorganisering og samorganisering	83
5.1.3 Intern organisering av barnevernet.....	90
5.1.4 Strukturer for intern og ekstern samhandling	95
5.2 Analyse av forpliktelser og interesser	99
5.2.1 Kontraktsforholdet mellom overordnet og underordnet nivå	100
5.2.2 Bidrags- og belønningsbalansen mellom overordnet og underordnet nivå	107
5.2.3 Kontraktsforholdet mellom barnevernet og øvrige tjenester i kommunen	114
5.2.4 Bidrags- og belønningsbalansen mellom tjenestene	118
5.3 Analyse av makt	124
5.3.1 Direkte makts betydning for beslutningene i barnevernet.....	126
5.3.2 Indirekte makts betydning for beslutningene i barnevernet.....	130
5.3.3 Relasjonell makts betydning for beslutningene i barnevernet.....	133
6. Konklusjon og refleksjon.....	139
6.1 Presentasjon av hovedfunn.....	140

6.2 Refleksjoner	145
6.3 Avslutning	148
7. Litteraturliste.....	150
8. Vedlegg	155
8.1 Intervjuguider.....	155
8.2 Brev til kommunene	164
8.3 Samtykkeskjema.....	167

1. Innledning

1.1 Formålet med undersøkelsen

Barnevernets oppgave er å komme utsatte barn og unge til unnsetning. Barnevernet skal hjelpe barn som settes for ulike former for omsorgssvikt og bidra til at alle barn og unge kan få forsvarlige oppvekstvilkår. For å kunne løse disse oppgavene, er barnevernet avhengig av å samarbeide med andre instanser, både for å få nødvendig informasjon og for å finne gode løsninger for det enkelte barn. En av de viktigste utfordringene er å tenke helhetlig og å samordne innsatsen på tvers av fagområder. Flere kommuner har tatt ulike grep og samlokalisert og samorganisert flere kommunale hjelpetjenester for å styrke samarbeidet til det beste for barn, men slike organisatoriske grep byr også på utfordringer.

Denne masteroppgaven har fått tittelen *Keiserens nye klær? I hvilken grad har samarbeid med andre kommunale tjenester betydning for barnevernets beslutninger?* Vi vil her se på hvordan faktorene struktur, forpliktelser, interesser og makt påvirker samarbeidet. Bakgrunnen for dette tema er en nysgjerrighet knyttet til om ulike grep som iverksettes i kommunene, har tilsiktet effekt for beslutningene som fattes. Gjennom mange års erfaring fra kommunalt og statlig barnevern, har vi i økende grad blitt opptatt av hva det er som fremmer og hemmer godt samarbeid og gode beslutninger. Vi har en antakelse om at jo bedre strukturert og samkjørte aktørene er, jo bedre beslutninger kan fattes for å hjelpe barn og familier som er i sårbare situasjoner. Vi håper at sluttproduktet kan bidra med innspill i arbeidet med å organisere og videreutvikle samarbeidet tjenestene imellom, for å bedre beslutningsprosessen/beslutningene til barnets beste.

1.2 Samfunnsmessige endringer

Offentlig sektor har de siste 30 årene gjennomgått flere reformer som har påvirket både organiseringen og innholdet i offentlig sektor. Grunntanken bak har vært New Public Management, som en allmenn rasjonaliseringsbølge. Reformene har medført fornying og endring, og de er kommet i bølger gjennom trykk både ovenfra og nedenfra.

Reformene har ført til at kommunene selv i stor grad har fått bestemme hvordan de skal være organisert, og den direkte politiske styringen er blitt nedtonet. Politisk styring nasjonalt og lokalt skjer gjennom formulering av målsettinger for de ulike offentlige aktivitetene og bevilgninger i form av rammebudsjetter. Mange kommuner har gjort store endringer i egen organisasjon for å desentralisere og delegere myndighet til dem som står nærmest brukerne. Disse endringene kan ha medført sektoregoisme og redusert effektivitet, samt mindre samfunnsansvar i den enkelte tjeneste knyttet til helheten. Samtidig har fokuset på barns rett til å bli hørt, brukermedvirkning og rettssikkerhet økt. Kommuner og den enkelte tjeneste

opplever også et økende press for å sikre en organisasjon som gir åpenhet, innsyn, legitimitet, og effektive, koordinerte og kvalitativt gode tjenester og varer. Dette fordrer en mer variert organisasjonsmodell der nettverk, og partnerskap (governance) er viktige verktøy for å nå de mål som er satt. Det er blitt behov for "whole-of-government", noe som betyr at organisasjonene må ta et mer helhetlig grep om styringen (Christensen 2006).

1.3 Barnevernet i dag

Norge har 428 kommuner som er ulike både i geografi og befolkningsmessig størrelse. Kommunene har som laveste administrative og folkevalgte nivå i Norge, ansvar for å gi en rekke tjenester til borgerne slik som grunnskole, barnehage, primærhelsetjenesteneste, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), helsestasjon og barnevern.

Etter barnevernreformen i 2004 har ansvaret for barnevernet vært delt mellom stat og kommune. Av Lov om barneverntjenester (bvl.) av 17.7.1992 nr. 100 fremgår oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet. Statens oppgaver og ansvar fremgår av ulike bestemmelser i loven, og de er delt mellom departement (Barne- og likestillingsdepartementet - BLD), direktorat (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet - Bufdir) statlig regionalt barnevern (Barne-, ungdoms- og familieetaten - Bufetat), fylkesmennene og fylkesnemndene.

Kommunens oppgaver er negativt avgrenset, det vil si at oppgaver som ikke uttrykkelig er lagt til et statlig organ, er kommunens ansvar. Vi kan dele tiltakene i det kommunale barnevernet inn i frivillige hjelpetiltak og tvangstiltak. Hjelpetiltak omfatter eksempelvis råd og veiledning, støttekontakt, besøkshjem og andre avlastningstiltak, økonomisk hjelp og ulike tiltak som settes inn for å styrke foreldrefunksjonen, herunder også frivillig plassering av barn utenfor hjemmet for en periode. Dersom det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan barnevernsleder gjøre et foreløpig vedtak om plassering utenfor hjemmet. Barnevernet kan også overta omsorgen for barnet dersom hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre at barnet får god omsorg, eller plassere barn med atferdsvansker i institusjon. Barnevernet kan bare overta omsorgen for et barn etter vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. I tillegg skal kommunalt barnevern jobbe forebyggende, og barnevernstjenesten har et spesielt ansvar knyttet til samarbeid med andre deler av forvaltningen. I henhold til loven skal barneverntjenesten medvirke til at barns interesser også ivaretas av andre offentlige organer.

I 2012 fikk 53 200 barn og unge tiltak fra barnevernet (0-22 år). Det er en vekst på to prosent fra 2011, men dette er den svakeste veksten på mange år i følge barnevernsstatistikken i Statistisk sentralbyrå (SSB). Imidlertid er det en oppgang på seks prosent i forhold til barn og

unge under omsorg (500 flere enn året før). 83 prosent av tiltakene som ble gitt var hjelpetiltak og 17 prosent var omsorgstiltak. Dette betyr at de aller fleste sakene i barnevernet dreier seg om frivillig hjelp til familien.

1.4 Presentasjon og aktualisering av teamet

1.4.1 Barnevernets beslutninger

Saker etter barnevernloven innledes normalt ved at den kommunale barneverntjenesten mottar en melding, gjerne fra skole, helsestasjon eller familien, og setter i gang en undersøkelse av forholdene rundt barnet. For å kunne iverksette tiltak overfor barnet er barnevernet avhengig av at aktører som til daglig treffer barn, melder til barnevernet. Disse aktørene må ha har tiltro til at barnevernet håndterer informasjon og meldinger på en kvalitativ god måte som ivaretar de involvertes rettsikkerhet. Gjennom undersøkelsen er det viktig at barneverntjenesten får god nok informasjon om hvordan barnet har det slik at de har forutsetninger for å vurdere hva som vil bidra til å fremme barnets utvikling. En undersøkelse kan føre til at det fattes vedtak om tiltak etter barnevernloven. Det er en målsetting at barn skal vokse opp hos sine foreldre og at frivillige hjelpetiltak skal vurderes fremfor tvangsvedtak. Hjelpetiltakene kan imidlertid være lite hensiktsmessige hvis de ikke blir satt inn tidlig nok eller hvis de ikke er tilpasset barnets behov.

Barnevernet skal overta omsorgen der foreldrene svikter eller ikke strekker til og hvor barnets behov for - og rett til - omsorg, utvikling, vern og beskyttelse tilsier at barnet ikke kan bo hjemme. Dette er i følge barnevernpanelets rapport kanskje det mest følelsesladede temaet i samfunnet (Barnevernspanelets rapport, september 2011). Inngrepene er ofte omstridte. Foreldre kan mene at barnevernet griper inn for ofte og med for lav terskel, eller ut fra en feilaktig vurdering. Storsamfunnet kan mene at barnevernet griper inn for sjeldent eller for sent, og at barn utsettes for påkjenninger de ikke skulle ha hatt, og som det offentlige har et ansvar å se til at de slipper. Barnevernet har en svært viktig samfunnsoppgave, samtidig som de har et preg av «damned if you do and damned if you don't». For å innfri mandatet er barnevernet helt avhengig av legitimitet i samfunnet, hos samarbeidspartene og hos de berørte i enkeltsaker. Oppdraget er også blitt mer krevende enn tidligere fordi kravene til rettsikkerhet er skjerpet fra brukernes side, og hvor de stiller flere krav til tjenesten slik at rettsikkerheten ivaretas.

1.4.2 Samarbeidets betydning for barnevernets beslutninger

For å hjelpe utsatte barn og unge på en best mulig måte er barnevernet avhengig av innsats fra andre for å lykkes. Tverrfaglig samarbeid er ofte en forutsetning for godt barnevernsarbeid

fordi arbeidet er så komplekst og mangfoldig (Bunkerholdt og Larsen 1997). Samarbeid er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel eller en metode som kan bidra til bedre beslutninger som sikrer at barn og familier får den hjelpen de har behov for.

Samarbeid for å sikre helhetlig og koordinert innsats fra hjelpeapparatet har vært et viktig satsingsområde i Norge de siste årene og spesielt i arbeidet med utsatte barn og unge. Dette gjenspeiles både i rammeverket tilknyttet de ulike tjenestetilbudene, sentrale føringer, kommunale styringsdokumenter og en rekke forskningsdokumenter og utredninger. NOU 2009:22 "Det du gjør, gjør det helt - Bedre samordning av tjenester for barn og unge", fremhever betydningen av å styrke den tverrfaglige innsatsen for å gi effektiv og nyttig helhetlig hjelp for brukere med sammensatte behov. Dette framkommer også i nylige iverksatte endringer i barnevernloven.

Til tross for økt fokus på tverrfaglig samarbeid og samhandling på tvers av tjenestene, blir nettopp mangelen på samarbeid og samordning sett på som et av de alvorligste problemene innen norsk barne- og ungdomspolitik (Kvelling og Wendelborg, 2003).

1.4.3 Organisering av tjenester for barn og unge i kommunene

Kommunene har som nevnt hatt økende handlefrihet når det gjelder organisering, noe som ikke bare har ført til store lokale variasjoner. Dette kan også ha ført til en økende fragmentering av tilbudet til barn og unge og dårligere tilrettelegging for en helhetlig tilnærming.

Mange av barnevernets brukere har ofte behov for hjelp fra flere tjenesteaktører. For å sikre koordinert hjelp er det viktig at barnevernstjenesten har en struktur som gjør samarbeid med andre mulig. NOU 2009:22 oppfordrer kommunene til å organisere tjenestene på en måte som gjør at barn og foreldre opplever at det er én dør inn når de trenger hjelp og tjenester fra flere hjelpeinstanser. Her ligger en ambisjon om at alle tjenester skal være tilgjengelige og fordelt slik at alle gis samme mulighet til å oppnå et godt resultat. Dette betyr at ressursene må utnyttes til samfunnets beste slik at barn og unge får de beste utviklingsmulighetene.

I mange kommuner synes det å være en økende erkjennelse av at det er behov for andre strukturelle rammer og mer helhetlige løsninger på tverrsektorielle oppgaver. Flere kommuner har derfor valgt å organisere seg i mer helhetlige tjenester for å bedre kunne arbeide tverrfaglig inn mot barn og familier som er i risiko for å utvikle vansker. Dette gjennom ulike tiltak som samlokalisering, samorganisering eller styringskrav fra ledelsen knyttet til samarbeid mellom tjenestene intern i kommunen. Andre kommuner har innført interkommunalt samarbeid innenfor barnevernet. En slik organisering kan føre til en mer robust og kompetent barneverntjeneste, men også her må en sørge for strukturer som sikrer at det interne samarbeidet i hver enkelt kommune ivaretas. Andre kommuner har igjen valgt å

opprettholde organiseringen med ulike fagenheter (egen enhet for barnevern, PPT, helsestasjon, m.v.). Flere og flere barnverntjenester har også organisert seg i såkalte spesialistmodeller, mens noen fortsatt arbeider som generalister hvor alle medarbeidere har arbeidsoppgaver innenfor alle arbeidsprosessene.

Flere undersøkelser og tall fra SSB viser at kommunene er forskjellige hva gjelder barnevernets tilbud, både knyttet til antall meldinger, henleggelser, fristoverskridelser, hvilke hjelpetiltak og tvangstiltak de benytter, organisering, stillinger og driftsutgifter. Dette er tendensen også for de kommuner som er like i størrelse og levevilkårsvariabler. Barnevernets ressursituasjon brukes ofte som forklaringsfaktorer på barnevernets innsats og på forskjellene mellom de ulike barnevernstjenestene i landet. En rapport fra Riksrevisjonen 2011/2012 viser imidlertid at kun en liten del av variasjonene mellom kommunene hva gjelder andel henleggelser og fristoverskridelser, kan forklares i mangel på ressurser og forskjeller i befolkningsstørrelse. Det betyr at andre faktorer kan være vel så viktige i beslutningssammenheng, eksempelvis kunnskap og kompetanse, ledelse, interesse og forpliktelser i samarbeidet, organisering, arbeidsmiljø og organisasjonskultur for å nevne noen. Det er mye som må fungere sammen for å oppfylle de oppgavene som er lagt til barnevernet.

1.5 Problemstilling og avgrensninger

I vår masteravhandling ønsker vi å se nærmere på hvordan faktorer som intern organisering i kommunene, samarbeidsaktørenes forpliktelser og interesser samt maktforhold som kan påvirke samarbeidet og barnevernets beslutninger. Hvordan kan kommunene tilrettelegge for et samarbeid og hvordan preger forpliktelser, interesser og maktforholdet relasjonen mellom de ulike aktørene? Målet er å gjennomføre en undersøkelse som kan gi innspill i arbeidet med å organisere og videreutvikle samarbeidet tjenestene imellom for dermed å bedre beslutningsprosessene/beslutningene til barnets beste. Med utgangspunkt i dette har vi valgt følgende problemstilling for avhandlingen:

I hvilken grad har samarbeid med andre kommunale tjenester betydning for barnevernets beslutninger?

Vi har operasjonalisert problemstillingen i 3 forskningsspørsmål:

1. Hvordan påvirker organisasjonsstrukturen barnevernets beslutninger?

Med organisering og struktur mener vi hvordan kommunen har organisert hjelpeapparatet knyttet til barn og unge som helhet, og til barnevernet spesielt. Vi vil se på både intern organisering av barneverntjenesten og organiseringen av samarbeidet mellom de ulike

tjenestene som skal hjelpe barn og unge i kommunen. Vi har valgt å drøfte områder som organisering og fullmakter, samorganisering og samlokalisering, møtearenaer og nettverk og intern organisering av barnevernet.

Vi stiller som nevnt spørsmålet om det finnes en ideell måte å organisere barnevernet på for å nå målsettingen om beslutninger til barnets beste. Vi ønsker å belyse om de utfordringene en er kjent med fra NPM-reformen, med oppsplitting av tjenester og mål- og resultatstyring i offentlig sektor, er gjenkjennbare i barnevernets arbeid. Er fragmenterte tjenester nå på vei ut? Løser den tverrfaglige modellen, hvor blant annet helsestasjon og barnevernet er organisert sammen, «wicked problems», eller jobber aktørene fortsatt hver for seg – tross samorganisering? Vi ønsker med dette å drøfte i hvilken grad en felles ramme rundt et samarbeid utgjør en klar struktur for samhandling, slik at barn og familier blir fanget opp og får et helhetlig tilbud.

2. Hvilke kontrakter regulerer samarbeidet mellom barnevernet og samarbeidsaktørene og hvordan påvirker disse bidrags- og belønningsbalansen?

Med dette forskningsspørsmålet ønsker vi å se på hvilke kontrakter som regulerer forpliktelsene i samarbeidet – herunder på hvilken måte overordnet nivå styrer de ulike tjenestene knyttet til målet om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. Videre vil vi drøfte aktørenes bidrag og belønninger i samarbeidet og ulike forhold knyttet til konflikt eller harmoni. Det kan være at viktige samarbeidsaktører ikke finner grunnlag for å samarbeide med barnevernet. Hva er eksempelvis Pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPT), helsestasjonens, barnevernets og skolens interesse for å samarbeide, sett fra barnevernets ståsted? Hvorfor skal disse aktørene bruke tid på samarbeid med barnevernet, og hvorfor skal barnevernet bruke tid på dem? Hva skal partene bidra med og hva blir i så fall belønningen? Dette er viktige spørsmål som vi vil drøfte. I tillegg vil vi belyse områder knyttet til harmoni eller konflikt, og hvordan dette kan påvirke samarbeidet og beslutningene. Er det store konflikter mellom interessentene kan dette hemme beslutningene, eksempelvis at samarbeidsaktørene ikke bidrar med tilstrekkelig informasjon når de er bekymret for et barn. En begrenset analyse vil hjelpe oss til å vurdere hvilke preferanser, mål og forpliktelser de ulike aktørene kan ha i samarbeidet.

3. Hvordan påvirker ulike maktkilder beslutningene i barnevernet?

Strategier og mål kommer ikke utelukkende som direktiver fra de aktørene som innehar posisjonsmakt, og beslutningsprosessene baserer seg på samspill mellom ulike aktører med ulike maktkilder som i varierende grad har betydning for de beslutningene som fattes. Vi vil drøfte ulike dimensjoner av makt og ulike maktkilders betydning for beslutningsprosessene og beslutningene i barnevernet. Barnevernfeltet er et av de områder hvor diskusjoner om makt er

viktige. Barnevernet skal ha "barnets beste" som sin overordnede målsetting. For å oppnå denne målsettingen, er det behov for å utøve makt. Ikke bare barnevernet og de enkelte ansatte i tjenesten har makt i denne sammenheng, også samarbeidsaktører har ulike former for makt som har betydning for barnevernets beslutninger. Vi vil drøfte maktforholdenes betydning både internt i barnevernstjenesten, mellom barneverntjenesten og overordnet nivå samt mellom barneverntjenesten og ulike samarbeidsaktører.

1.5.1 Avgrensninger

Samarbeidsaktører

Vi ønsker i undersøkelsen å drøfte ulike utfordringer knyttet til samarbeid og dets påvirkning på barnevernets beslutninger og da med utgangspunkt i de viktigste samarbeidspartene til barnevernet i kommunen. Overordnet ledelse er en viktig aktør i og med at de tildeler ressurser, angir mål, retning og oppdrag. Barnehage og skole er viktige fordi de har mest kjennskap til barna og deres familier. God kontakt mellom skole, barnehage og barnevern kan bidra til å forebygge og legge til rette for et godt og trygt oppvekstmiljø for alle barn, samtidig som en gjennom tidlig innsats og intervensjon kan nå barn og familier med begynnende problemer. Helsestasjon, PPT og NAV-sosial har kompetanse og ulike tiltak som kan settes inn der det er behov for det. Helsestasjonen har kompetanse om små barns utvikling og samspill mellom barn og foreldre, og den kan oppdage vansker tidlig. Helsestasjonen er derfor en viktig arena for eksempel å kunne forebygge tilknytningsvansker hos barn. PPT er viktig for å bidra til at barn får et skoleopplegg som gir reelle muligheter til å bruke sine ferdigheter slik at de når de kravene som stilles i skolen.

Kommunene i vår undersøkelse

Som nevnt har Norge mange kommuner som er ulike med hensyn til størrelse og innbyggertall. Vi har i oppgaven valgt å undersøke tre ulike kommuner. Alle er mellomstore kommuner fra ulike deler av landet. Kommunene har ikke kommet like langt hva gjelder samorganisering og samhandlingen med øvrig hjelpeapparat i kommunene, og dette er i seg selv spennende. Det vil gi oss nyttig informasjon om måten de samarbeider på, og om dette har betydning for beslutningene i barnevernet. Nærmere redegjørelse for utvalg av kommuner blir beskrevet i metodekapitlet.

Beslutninger

Vi har tatt utgangspunkt i beslutninger i enkeltsaker på kommunalt nivå. Fasen starter som oftest med en melding som enten blir henlagt eller går videre til undersøkelse. Undersøkelsessaken kan få tre utfall: henleggelse, vedtak i barneverntjenesten om hjelpetiltak eller forslag til fylkesnemnda om tiltak. Vi kommer til å benytte sekundærdata i form av SSB-

statistikk som vil belyse blant annet meldings- og undersøkelsesvolumet i de ulike kommunene, men også andre relevante data knyttet til beslutninger. Beslutninger er et videre begrep enn vedtak i lovens forstand. Det fattes en rekke beslutninger i forvaltningen, både formelle og uformelle. I vår oppgave er det dette utvidede begrepet som benyttes.

1.6 Progresjon i avhandlingen

I innledning beskrives formålet med undersøkelsen, samfunnsmessige endringer og barnevernet i dag. Vi presenterer og aktualiserer temaet ytterligere gjennom ulike tema som kommunenes ansvarsområder og organisering, samarbeidets betydning og kommunenes organisering. Problemstilling og forskningsspørsmål er også tydeliggjort i innledningen og det er dette som danner grunnlaget for avhandlingen.

I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av de kontekstuelle forhold som danner oppgavens bakteppe og for vårt teoretiske utgangspunkt; teorier knyttet til endringer i offentlig sektor, teorier knyttet til den strukturelle og politiske rammen, maktteori og beslutningsteori. Til slutt blir det foretatt en oppsummering og en tydeliggjøring av rammeverket for analysen.

I kapittel 3 presenteres undersøkelsens forskningsmetode. Her beskrives valg av metodisk tilnærming og undersøkelsesdesign. Rollene våre som forskere omhandles også under etiske refleksjoner. Vi redegjør videre for hvordan datainnsamling og dataanalyser er gjennomført og hvordan kvalitetssikring av undersøkelsen er blitt gjennomført.

I kapittel 4 presenterer vi casene.

I kapittel 5 gjør vi en analyse av innsamlede data i tillegg til sekundærdata og hvor de ulike forskningsspørsmålene blir drøftet. Alle underkapittel har følgende systematikk: Presentasjon av innsamlet empiri, empirisk og teoretisk analyse og oppsummering og refleksjon.

I kapittel 6 gjør vi rede for undersøkelsens konklusjoner gjennom å drøfte den overordnede problemstilling og funnene. Vi foretar en avsluttende refleksjon til slutt.

2. Teoretiske perspektiv og kontekstuell ramme

For å belyse problemstillingen har vi valgt ulike teoretiske tilnærminger knyttet til våre *tre* forskningsspørsmål. Til forskningsspørsmål *en* har vi valgt teori knyttet til organisasjonsstruktur, organisering og nettverk for å drøfte ulike strukturelle grep og tiltak som kommunene har iverksatt. I forskningsspørsmål *to* trekker vi inn agent- og stewardship- og kontraktsteori for å drøfte atferdsantakelsen hos aktørene, og hvilke kontrakter som regulerer forpliktelsene. Vi vil også benytte teori knyttet til interessentanalysen for å analysere bidrags og belønningsforholdet og harmoni-konfliktfeltet mellom aktørene. I forskningsspørsmål *tre* er makt relevant og der vil vi trekke inn både makt- og beslutningsteori.

Begrunnelsen for å velge et så vidt teoretisk utgangspunkt er at vi ønsker å analysere det empiriske materiale med ulike fortolkningsrammer for å se tema og fenomener med ulike «briller» (Bolman og Deal 2010). Vi har valgt å benytte både et strukturelt og et politisk perspektiv. I tillegg har vi tatt med stewardshipteori som kan representerer en motpol til det politiske perspektivet. Vårt empiriske materiale tilsier også at vi kunne valgt å trekke inn kulturperspektiv i analysen, men det har ikke denne avhandlingen gitt rom for, og derfor er dette perspektivet valgt bort.

Som nevnt innledningsvis har New Public Management (NPM) vært sentral i utviklingen av offentlig sektor i de siste 30 årene hvor velferdsstaten har stått overfor et omfattende institusjonelt ombyggingspress. Vi vil nedenfor redegjøre for noen av disse endringene. Den teoretiske inspirasjonen til reformene er å finne i økonomisk teori, som for eksempel økonomisk organisasjons- og beslutningsteori, transaksjonskostnadsteori og public choice-teori. Disse samfunnsendringene og teoriene har likhetstrekk med både det strukturelle og politiske perspektivet og slik vi ser det vil disse danne en overbygning eller et bakteppe for våre øvrige teorivalg. Innledningsvis vil vi derfor redegjøre for endringer i offentlig sektor, før vi beskriver de øvrige teoriene vi vil benytte i analysen.

2.1 Endringer i offentlig sektor

2.1.1 New Public Management

New Public Management (heretter NPM) er en fellesbetegnelse på en moderniseringsbølge i offentlig sektor som primært hadde sitt opphav i den anglosaksiske verden, i land som Australia, New Zealand og Storbritannia, på midten av 1980-tallet (NOU 2004:2, 3.3.6). Vanebo (2011) bruker *institusjonell ombygging* som en metafor for denne moderniseringsbølgen og støtter seg til Pollit og Bouckaert (2004, referert i Vanebo 2011, i

Busch et al 2011, 23) i sin definisjon av "public-management reform" som "bevisste endringer i strukturer, prosesser og insentivsystemer for å få offentlige organisasjoner til (på en eller annen måte) å fungerer bedre". NPM kom som et motsvar til en offentlig sektor som hadde vokst seg for stor og tungrodd, og som stod overfor store utfordringer med hensyn til effektivitet og legitimitet. Behovet for å finne andre måter å drive offentlig sektor på, ble viktig.

Det er relativt stor enighet om at NPM som reformkonsept styres av en ideologisk skepsis til stat og politikere, og at den har basis i økonomisk teori med sterk vekt på effektivitet (Self 2000, referert i Christensen 2003). Effektivitet kan i denne sammenheng defineres som "graden av måloppnåelse og om vi klarer å produsere riktig tjeneste, til riktig bruker, i riktig mengde, til riktig tidspunkt og til lavest mulig kostnad" (Opstad 2012, 222). Tanken var at det offentlige skulle bli mer effektiv gjennom reformtiltak preget av en til dels kompleks blanding av ulike elementer som for eksempel økt bruk av forbilder fra det private. Dette betyr blant annet øket vekt på klare mål og virkemidler, vekt på formalisering og bruk av kontrakter i styringsrelasjoner og ved utøvelse av service. Andre eksempel er fristilling, brukervalg, sterkere oppdeling av ulike offentlige roller og funksjoner slik at de ikke overlapper og en atskillelse av disse organisatorisk, samt en generell desentralisering og delegering til lavere styringsnivå med tilhørende større frihet i disponering av penger og valg av måter å organisere seg på (Christensen 2003).

NPM ble i hovedsak introdusert fra midten av 1980-tallet, med stigende styrke utover 1990-årene. I forhold til en rekke andre vestlige land som for eksempel Storbritannia hvor implementeringen av NPM-reformer var mer top-down-drevet og med en tydeligere konsekvent liberalistisk strategi, beskrives den nordiske implementeringen som en inkrementell, pragmatisk og konsensusorientert videreføring av en "tredje vei" mellom sosialisme og kapitalisme (Klausen 2011, i Busch et al. 2011, 52). Med det private næringsliv som forbilde ble det å være effektiv og ha fokus på inntjening etter hvert viktige begreper i offentlig sektor, private bedrifter ble følgelig rollemodeller for offentlige virksomheter, både statlige og kommunale. Med brukertilfredshet, kostnadseffektivitet og resultatoppnåelse var det underliggende budskapet å få mest mulig uttelling for skattepengene, altså "mer for hver krone".

Begrepet NPM ble "oppfunnet" av Christopher Hood (1991) mange år etter at det ble presentert som en reformbølge i flere land (Christensen, 2003). I sin artikkel "A public management for all seasons?" (1991) omtaler han NPM som universalistisk når det gjelder bruksområder og politisk nøytral/apolitisk. Dette ut fra tanken om et konsept som kunne brukes på tvers av landegrensene, administrativt nivå, institusjoner og sektorer (Christensen

2003, 3 og Hood 1991, 8). I artikkelen opererer han med syv doktriner eller prinsipper for å identifisere hovedkennetegnene ved NPM-reformer:

Doktrine	Betydning
"Hands on" (profesjonell)-styring	Delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke leder av organisasjoner
Eksplisitte standarder og mål på ytelser	Definisjoner av mål, indikatorer på suksess, helst uttrykt i kvantifiserbare termer
Større vekt på resultatmål	Resultatallokering og belønninger knyttet til måloppnåelse, oppstyking av sentralisert personalpolitikk
Endring mot "dekomponering" av enheter i offentlig sektor	Blant annet oppsplitting av tidligere "monolittiske" enheter (systemer som dekker et bredt funksjonsspekter) og introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter
Økt konkurranse i offentlig sektor	Bruk av kontrakter og anbud
Bruk av styringspraksis fra privat sektor	Større fleksibilitet i forhold til ansettelser og insentiver, større bruk av PR-teknikk.
Vektlegging av sterkere budsjett disiplin og "sparsommelighet" i forhold til ressursbruk	Kostnadskutt, økt arbeidsdisiplin og motsette seg krav fra fagforeninger

Tabell 2.1.1 "Syv doktriner". Kilde: Hood 1991

Hood hevder i sin artikkel at samtlige av de landene som har innført NPM, sannsynligvis har brukt elementer av de syv doktrinene i sin styringsform, men at alle syv ikke bestandig er like godt representert. I følge Hood er heller ikke dette nødvendig, ettersom de som enkeltelementer ikke har noen "single intellectual provenance" (Hood 1991, 4).

Klausen (2011, i Busch et al. 2011) presenterer NPM som to søyler, bestående av én økonomisk søyle som tilkjenner et ønske om en liberalistisk markedsorientering av offentlig sektor, og én managerialistisk søyle med fokus på organisasjon og ledelse. Førstnevnte har røtter i nyinstitusjonell økonomisk teori, hvor prinsipal-agent teori og public choice står sentralt. Disse vil bli behandlet nærmere i et underkapittel. Tanken er en liberalistisk markedsorientering av offentlige virksomheter ved bruk av en rekke verktøy som for eksempel privatisering, konkurranseutsetting, kontraktstyring, frie brukervalg, profittmaksimering og selektive lønnsinsitamenter. Her forventes det at aktørene skal tilpasse seg ut fra et "egen-nytte"-perspektiv hvor konkurransemekanismer og insitamentstyring er attraktive.

I den marginalistiske søyle inngår ulike elementer knyttet til større fokus på ledelsesprinsipper fra privat sektor, som for eksempel entreprenørledelse, strategisk ledelse, teamledelse, service-management, mål – og rammestyring med videre. I denne søylen ligger tanken om at interne hierarkiske styringslogikker og hierarkiske forankrede organisasjonsformer kan bli gjenstand for kontraktsinngåelser. Begge søylene bygger på

generiske antagelser i forhold til at universelle mekanismer og styringsinstrumenter kan anvendes uavhengig av kontekst, for eksempel at det offentlige kan lære av det private og omvendt (Klausen 2011, i Busch et al. 2011).

Innenfor NPM-modeller har det vært vanlig å dele opp organisasjoner i mindre spesialiserte enheter og å reindyrke kjernevirksomheten i resultatenheter, eller "singel purpose agencies" (Pollit og Bouckaert 2011). Videre har det vært en trend at norske kommuner organiserer seg i en "flatere struktur" med 2 eller maks tre ledernivå. Selv om sistnevnte ikke er et klart uttalt element i NPM synes det å henge sammen med for eksempel Hoods (1991) doktriner om styring og nedbygging av administrative nivåer.

Tanken bak en flatere struktur er blant annet nedbygging av administrative nivåer og å gi desentralisert makt til de som står nærmest brukerne. Det vil si at makten flyttes fra etatssjefer, som får mindre makt eller fjernes, til lederne for de naturlige tjenesteenhetene, for eksempel rektor, sykehjemsstyrer med videre. Delegering av myndighet skal utløse mer engasjement og gi mer kunde-/brukerorientering. Ansvar og roller skal klargjøres. Ledelse skal skje gjennom mål, ikke ved instruks. De ulike tjenesteenhetene skal fremstå som mer oversiktlige og selvstendige organisatoriske enheter med en tydelig definert målgruppe for sin tjenesteytelse. Et viktig kjennetegn med flatere strukturer er også å gi ledere fleksibilitet og frihet til å ta selvstendige beslutninger i forhold til prioritering og daglig drift (Kommunenes Sentralforbund 2010). I diskusjoner omkring utforming og endring av formelle organisasjonsstrukturer blir begrepet «kontrollspenn» ofte brakt på bane. Med kontrollspenn menes "antallet underordnede som rapporterer til en enkelt leder" (NOU 1999:10, 6.4.1). Begrepet handler om hvor mange underordnede en leder kan ha uten at det skaper kommunikasjons- og koordineringsproblemer. Dette spørsmålet står gjerne i direkte sammenheng med antallet hierarkiske nivåer i en organisasjon og vil derfor bidra til å avgjøre om formen på organisasjonspyramiden blir spiss eller flat. Stort kontrollspenn innebærer at ledere i slike organisasjoner vil ha ansvar for mange, i motsetning til ledere i hierarkiske organisasjoner (ibid).

Busch (2011, i Busch et al. 2011) viser i sin artikkel "Nye trender i offentlig ledelse" til evalueringer som er gjort i forhold til NPM-reformer. Disse konkluderer i hovedsak med at selv om reformene ikke har levd opp til forventningene i mange land, har de likevel ført til større åpenhet, høyere effektivitet, sterkere brukerorientering og mer fokus på resultater. Noen av løsningene har imidlertid medført en sterkere fragmentering og dermed redusert muligheten til å finne helhetlige løsninger. For eksempel har tonivå-modellen ført til en horisontal fragmentering med flere små enheter med sterk delegering av myndighet til de ulike enhetene. På denne måten blir makten spredt på flere og mindre autonome enheter (ibid.)

Kritikken mot NPM har også gått på at reformene har sine begrensninger med hensyn til å løse sentrale utfordringer i offentlig sektor. Sand (2004) hevder blant annet at NPM-inspirerte reformer med økende deregulering og opprettelsen av nye organer med betydelig autonomi, for lengst har sprengt grensene som den hierarkiske og representative styringsformen satte, og har i stedet skapt en langt mer differensiert eller fragmentert stat. Tranøy og Østerud (2001) bruker begrepet en ”fragmentert stat” for å beskrive en stat som er brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. De hevder at en fragmentert stat fører til at oversikten blir dårlig, likebehandling blir vanskelig å gjennomføre og at den samordnende styringen går tapt – både den som skjer gjennom representative organer og den som skjer gjennom markedsmekanismer (Tranøy og Østerud 2001, 10).

I følge Christensen (2006) har NPM-inspirerte løsninger vært lite opptatt av sektorovergripende tiltak og samordning, noe som blant annet kan bidra til å fremme ”sektor-egoisme”. Han hevder at den oppsplitting som har foregått gir svak koordinering og dårligere samarbeid om felles mål, noe som kan få følger for det faglige samarbeidet mellom enhetene. Man får gjerne små isolerte miljøer som har sine egne målsettinger uavhengig av andre. En mindre hierarkisk organisering av tjenestene hvor nivået mellom rådmannen og tjenestestedene er fjernet, har også medført at lederne for de ulike enhetene har fått større ansvar for økonomi, personell og faglige spørsmål. Selv om et viktig formål med en slik modell har vært å ansvarliggjøre lederne kan en konsekvens av slike endringer også være at enhetene «*blir seg selv nok*» og at sektorovergripende hensyn dermed blir mindre ivarettatt (NOU, 2009:22). Fimreite og Lægreid (2013) hevder også at de siste tiårs forvaltningsreformer har negative trekk i den forstand at de har bidratt til mer fragmentering, men også til mer ”gråsoneproblematikk” og gitt åpning for ansvarsfraskrivelse i system med vanntette skott mellom tjenesteområder og muligheter til å løse saker og problem i sammenheng. Dette forsterkes også av at de problemer forvaltningene skal håndterer, i økende grad vanskelig lar seg løse på én bestemt måte innenfor ett saksfelt (Fimreite og Lægreid 2013).

2.1.2 Governance

Den økende kritikken av NPM-reformer, samt den generelle utviklingen i samfunnet som har skapt nye sosiale betingelser for hvordan den offentlige sektor skal fungere, har ført til et skifte i fokus fra government til governance (Sand, 2004). Vanebo (2011, i Busch et al., 2011, 33), definerer begrepet *governance* som ”*innovative praksiser av nettverk eller horisontale former for interaksjon*”.

Governance-begrepet, eller ”samstyring” (Haga 2011, i Busch et al. 2011, 320) betrakter samfunnsstyringen som en prosess som ikke kontrolleres av én bestemt institusjon i motsetning til government hvor regjeringen styrer samfunnet gjennom offentlig forvaltning (Busch, i Busch et al. 2011). Governance er nært knyttet til nettverksstyring og innebærer både en endring fra tradisjonelle hierarkiske organisasjonsformer til mer nettverksbaserte styringsformer, men også endringer i forholdet mellom staten og det sivile samfunn, hvor det sivile samfunnet får en mer deltagende rolle i politiske prosesser (Bouckart og Pollitt 2011). Sørensen og Torfing (2005) benytter betegnelsen Governance i forhold til at den politiske styring i samfunnet i dag foregår i en mangfoldighet av formelle og uformelle prosesser, mekanismer og institusjoner. Styringen som finner sted i og gjennom nettverk knytter sammen fragmenterte aktører som samtidig er gjensidig avhengig av hverandre i konkrete forhandlingsspill. Vi vil gi en grundigere gjennomgang av nettverk som styrings- og samarbeidsform i neste delkapittel.

Det er ikke slik at governance har erstattet tradisjonell government, men det er heller slik at disse to formene for samfunnsstyring eksisterer side om side og skaper en økende kompleksitet i samfunnet. Samtidig har vi fått enn økende grad av det som benevnes som ”wicked problems” (Busch 2011, i Busch et al. 2011, 245). Dette er problemer som særpreges av at de er komplekse, omstridte og preget av usikkerhet. De krever felles handling fra ulike aktører – på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivå, og på tvers av skillet mellom offentlig og privat sektor. Lægreid (2012) definerer ”wicked problems” som ”komplekse og vanskelig oppgaver i offentlig sektor som det ikke finnes enkle løsninger på, og som går på tvers av organisasjonsgrenser, forvaltningsnivå og departementsområder. Og hvor årsaksmønster og virkninger er usikre og tvetydige”.

2.1.3 Nettverk

Nettverksorganisering kjennetegnes av at den binder sammen relativt selvstendige aktører som har interesse av å løse noen felles utfordringer (Busch, i Busch et al. 2011). Nettverk er *selvorganiserende, løst koblede, interorganisatoriske interaksjonsenheter, som bindes sammen av gjensidig avhengighet og tillit, og tar beslutninger på basis av forhandlinger* (Jensen og Sørensen 2004, 130). Nettverk representerer en type verdiskaping hvor deltakerne i sin aktivitet er med på å dele risiko, informasjon og ressurser, samt unngår dobbeltarbeid (Clegg og Hardy 1996, referert i Glosvik, 2002). I motsetning til hierarkiet og markedet hvor reguleringsmekanismene er autoritet og pris, reguleres nettverk av tillit (Busch, i Busch et al., 2011). Samarbeidet preges av gode relasjoner og at partene er trygge på hverandre. Interaksjonen er som oftest horisontal, og ingen av deltagerne er overordnet andre aktører i et fast ledelsesforhold. Dette betyr at ingen deltakere kan tvinge andre til å delta eller gjennomføre noe som tidligere er avtalt og de kan bryte ut av forholdet.

Organisering og styring i nettverk er ikke noe nytt fenomen. I vårt samfunn har vi mange eksempler på nettverksinteraksjoner som binder stat og samfunn sammen, som for eksempel trepartsamarbeid, privat-offentlig partnerskap og involvering av frivillige organisasjoner.

I følge Klijn (2003, 32) bidrar nettverk til å lette samhandlingen, beslutningene, samarbeid og læring. Nettverket vil ha ressurser til å fremme felles interesser eksempelvis gjennom felles organisasjonsformer, felles samhandlingsmønster og regler, men gjerne også et felles språk. Nettverk bidrar også til å bygge bro over organisasjonelle informasjonsgap. (Agranoff 2007). Formålene med nettverk kan imidlertid være forskjellig. Agranoff (2007) redegjør for 4 typer av nettverk; 1) nettverk basert kun på informasjonsutveksling, 2) nettverk basert på kompetanseoverføring, støtte og motivasjon til utvikling, 3) nettverk for å finne nye løsninger og 4) handlingsorienterte nettverk hvor mål og levering er viktig.

I nettverksteorien opereres det med ulike former for nettverk (Busch, i Busch et al. 2011, 246). For det første kan man skille mellom *interne* og *eksterne* nettverk. Førstnevnte er etablert innenfor grensene i en organisasjon. Dette kan være nettverk som har som oppgave å arbeide med oppvekstvilkårene for barn og unge med representanter fra skole, helsestasjon, barnevern og helse- og sosialsektoren. I kommuner med flat struktur og utstrakt delegering til enhetsledere, kan dette i følge Busch være et krevende prosjekt som krever horisontal koordinering og styring. I interne nettverk kan en kombinere vertikal og horisontal koordinering. Eksterne nettverk etableres gjerne mellom frittstående organisasjoner, for eksempel mellom flere offentlige nivåer og hvor også frivillige organisasjoner involveres. Dette er gjerne en mer krevende form for nettverksorganisering hvor det ikke finnes en enhetlig overordnet myndighet og hvor deltakerne må forhandle seg frem til hvilke betingelser som skal regulere samarbeidet (ibid).

Med disse beskrevne samfunnsendringene som et bakteppe vil vi nå beskrive våre øvrige teorivalg.

2.2 Det strukturelle perspektivet

Det strukturelle perspektivet er sentralt i avhandling knyttet til forskningsspørsmål *en*. Den strukturelle rammen i Bolman og Deal (2010) fokuserer på at menneskene i organisasjonen må plasseres i omhyggelig utformede roller og relasjoner som kan gjøre det mulig både å nå felles mål og å ta hensyn til individuelle forskjeller. I den strukturelle rammen kan organisasjonen sammenlignes med en fabrikk eller maskin. Rammen har som grunnsyn at en god organisasjon skapes gjennom å utvikle en hensiktsmessig organisasjonsstruktur med klare og entydige mål. Det finnes en optimal struktur som fremmer instrumentell rasjonalitet. Spesialisering gir positiv effekt, og samordning og styring er viktige for effektiviteten.

Problemer og forskjeller i yteevne skyldes gjerne dårlig struktur og kan rettes opp gjennom analyse og omstrukturering (Bolman og Deal 2010).

Det strukturelle perspektivet er en av de eldste og kanskje mest utbredte tenkemåtene når det gjelder organisasjoner og har i følge Bolman og Deal (2010) sin opprinnelse i særlig to teoretiske utspring. Den ene er Frederick Taylor som er opphavsmannen til det han selv betegner som ”vitenskaplig ledelse” (scientific management), og hvor spesialisering skulle bidra til maksimal effektivitetsutnyttelse. Det andre teoretiske utspringet kommer fra Max Weber (1864-1920) som regnes som ”byråkratteoriens far”. Weber innførte begrepet ”monokratisk byråkrati”, en idealtypisk organisasjonsform basert på rasjonalitetsnormer og som kjennetegnes av en fastlagt arbeidsdeling, hierarki, et sett av regler for hvordan arbeidet skal utføres, skille mellom personlige og offisielle rettigheter og eiendeler, faglige kriterier for ansettelse, og arbeid i byråkratiet som hovedbeskjeftigelse og langsiktig karriere. Webers byråkratiske modell ble særlig etter annen verdenskrig, videreutviklet av flere teoretikere blant annet James D. Thompson som mente at organisasjoner opererer under ”rasjonalitetsnormer”. Disse utfordres av usikkerhet knyttet til både teknologi og omgivelser. Organisasjonene vil hele tiden tilstrebe å imøtekomme disse utfordringene ved å forutse hva omgivelsene gjør og forsøke å skjerme seg fra dette. Jo mer usikkerhet en organisasjon står overfor, desto større rom for skjønn vil den enkelte medarbeider trenge for å hankses med den. Kontroll med skjønnsutøvelsen skaper imidlertid nye utfordringer i følge Bolman og Deal (2010, 76).

2.2.1 Organisasjon og struktur

Det finnes mange definisjoner av hva en organisasjon er. I denne sammenheng vil vi støtte oss til Kast og Rosenzweigs definisjon i Roos, Roos og von Krogh (2010, 212) som hevder at en organisasjon er en sosial *enhet bestående av en gruppe mennesker som har et felles mål, og som bruker kunnskapene og evnene sine innenfor et sosialt miljø til å oppnå dette målet gjennom gjensidig avhengighet, integrasjon og koordinering.*

Formålet med organisasjonsstrukturen er å bidra til at organisasjonen makter å utvikle en tilfredsstillende effektivitet eller et akseptabelt ressursforbruk. Organisasjonsstrukturen angir hvem som skal ha ansvaret for de forskjellige oppgavene og representerer de stabile aktivitetsmønstrene som er knyttet til transformasjonssystemet, spesielt fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet. (Busch et al. 2010, 160). Dette gir forutsigbarhet og skaper stabilitet både for den enkelte og for hele organisasjonen, men legger også begrensninger på medarbeidernes atferd. I følge Bolman og Deal (2010, 73) er det blant annet seks grunnantakelser som ligger til grunn for den strukturelle rammen:

- Organisasjonen eksisterer for å nå fastsatte mål.
- Organisasjonen øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom spesialisering og en hensiktsmessig arbeidsdeling.
- Hensiktsmessig former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.
- Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring.
- Strukturer må utformes slik at det passer til de forhold organisasjonen til enhver tid fungerer under.
- Problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp gjennom analyse og omstrukturering.

2.2.2 Utforming av en organisasjonsstruktur

Når mange forskjellige mennesker skal jobbe sammen trengs struktur og da gjerne ved å benytte forskjellige former for koordinering. Samarbeid er et kjerneord i organisasjoner. Ved å bruke regler, rutiner, belønningssystemer og formelle strukturer forventer en at medarbeiderne opptrer samkjørt (Jacobsen og Thorsvik 2002, 70).

En organisasjon er vanligvis sammensatt av mange forskjellige mennesker med ulik bakgrunn, kompetanse, holdninger og interesser. Når alle disse skal samhandle om felles arbeidsoppgaver på en hensiktsmessig måte, trengs det struktur. I følge Mintzberg (1983, i Busch et al. 2010) dreier utformingen av organisasjonsstrukturen seg i hovedsak om 1) utforming av nødvendige stillinger, hvilke oppgaver den enkelte skal utføre, spesialisering, formalisering, 2) gruppering av oppgaver, altså sammenkobling av stillinger på en hensiktsmessig måte, 3) koordinering av aktiviteter, for eksempel horisontal/vertikal – samordning og koordinering, 4) fordeling av beslutningsmyndighet som dreier seg om grader av sentralisering og desentralisering (ibid).

2.2.1.1 Utforming av stillinger

For å organisere arbeidet på en hensiktsmessig måte i en organisasjon må det opprettes en rekke stillinger. Ved utforming av stillinger bestemmes det hvilke oppgaver den enkelte medarbeider skal utføre. En stilling er en formell posisjon som dermed begrenses ved tildeling av spesifikke oppgaver, myndighet og ansvarsområde (Busch et al. 2010). Ved design av stillinger er det særlig to beslutninger som må fattes; grad av *spesialisering* og grad av *formalisering*. Spesialisering angir hvilke, og hvor mange oppgaver som skal tildeles den enkelte stilling. Ved *horisontal* spesialisering tas det beslutning om fordeling av oppgaver på samme nivå. Når oppgavene fordeles på ulike nivå i et organisasjonshierarki snakker vi

derimot om *vertikal* spesialisering. Dersom oppgaveutførelsen i en stilling er nøye beskrevet gjennom regler og prosedyrer, er det tale om høy grad av formalisering og dermed lite frihet i utøvelsen av arbeidet. Lav grad av formalisering gir derimot stor frihet for den enkelte medarbeider i utførelsen sitt arbeid. Formalisering angir på denne måten graden av standardisering av de arbeidsoppgavene som skal utføres, samt hva slags handlingsrom som er knyttet til den enkelte stilling.

2.2.1.2 Gruppering av oppgaver

Etter å ha bestemt utforming av stillingene, må det besluttes hvordan oppgavene skal grupperes på en mest mulig hensiktsmessig måte for organisasjonen. Mintzberg (1983, i Busch et al. 2010) skisserer seks prinsipper for gruppering av oppgaver; 1) etter arbeidernes faglige *kompetanse* som er særlig hensiktsmessig i organisasjoner hvor de ansattes kompetanse er spesielt viktig for de oppgavene som skal utføres, 2) etter hvilken *funksjon* eller del av *arbeidsprosess* de kan henføres til som betyr at stillingene grupperes etter hovedfunksjoner, 3) etter *tid* som vil si at aktivitetene grupperes etter en tidsdimensjon som for eksempel ulike former for skiftarbeid, prosjekt og lignende, 4) oppgavene grupperes rundt *produkt* eller etter de tjenester som organisasjonen produserer, 5) oppgavene grupperes rundt forskjellige *kunder* eller *brukere*, og 6) oppgavene grupperes etter *geografisk lokalisering*, altså i forhold til markedet organisasjonen skal betjene eller ut fra ressurstilgang. Vanligvis benyttes forskjellige prinsipper i en hver organisasjon og settes sammen med det formål å utvikle en organisasjonsform som er best mulig tilpasset organisasjonens behov.

2.2.1.3 Koordinering

Som nevnt er hensikten med en organisasjonsstruktur å bidra til at organisasjonen utvikler en tilfredsstillende effektivitet. Når mange forskjellige mennesker skal jobbe sammen trengs struktur og da gjerne ved å benytte forskjellige former for koordinering.

Behovet for koordinering er nødvendig ved for eksempel innføring av spesialisering på individ- eller gruppenivå for at de ansatte skal arbeide i samme retning. I de fleste organisasjoner finner man gjerne en blanding av ulike koordinerings- eller samordningsmekanismer, hovedsakelig ved vertikal eller horisontal samordning. Ved vertikal samordning koordinerer og samordner høyere nivåer eller ledelsen gjennom for eksempel formell myndighet, regler og retningslinjer, planleggings- og kontrollsystemer. Vertikal samordning fungerer normalt best under stabile forhold, ved forutsigbare oppgaver og der ensartethet vektlegges. Horisontal samordning er å foretrekke ved komplekse oppgaver som skal løses i turbulente og raskt omskiftelige omgivelser, og oppnås best gjennom arbeidsgrupper, møter, nettverk og utvalg. Hvilken samordningsmetode man velger vil være

avhengig av hvilke problem organisasjonen står ovenfor, men de fleste organisasjoner må ha både vertikal og horisontal samordning (Bolman og Deal 2010).

I følge Mintzberg (1983, i Busch et al. 2010) er koordinering en krevende funksjon og spesielt i sammensatte organisasjoner. Han opererer med et bredt samordningsbegrep og skiller mellom fem ulike samordnings- eller koordineringsmekanismer. *Gjensidig tilpasning* skjer ved at personer med samme maktposisjon eller med ansvaret for bestemte funksjoner tilpasser seg hverandre ved uformell kommunikasjon. *Direkte overvåkning* eller *direkte ledelse* fungerer gjerne motsatt av gjensidig tilpasning og betyr at én overordnet person får ansvaret for å koordinere arbeidet til sine underordnede. *Standardisering av arbeidsprosesser* vil si at arbeidsoppgaver formaliseres, altså at utførelsen av arbeidsoppgaver programmeres eller spesifiseres. Ved *standardisering av mål og resultat* defineres resultatet på forhånd samtidig som de ansatte gis et større handlingsrom ved selve utførelsen av arbeidet. Den siste samordningsmekanismen er *standardisering av ferdigheter* som er særlig relevant i organisasjoner med stort innslag av profesjonelle der det kreves at de ansatte selv fatter vesentlige beslutninger og det er vanskelig å standardisere arbeidsprosesser og – resultat (Busch et al. 2010, 174 - 176).

Graden av spesialisering gir uttrykk for hvor beslutningsmyndigheten er plassert. Ved høy sentralisering er beslutningsmyndigheten plassert på toppen av hierarkiet. I motsatt fall, ved lav sentralisering (desentralisering), er beslutningsmyndigheten mer eller mindre delegert nedover i hierarkiet. Lav sentralisering er likevel ikke det samme som posisjonsmakt eller spredning av makt i beslutningsmyndigheten (Busch et al. 2010, 179). Delegering av beslutningsmyndighet nedover i hierarkiet gir en mer fleksibel organisasjon, og gjør det mulig for lederne å prioritere langsiktige oppgaver og utvikling av medarbeiderne i større grad enn dersom myndigheten sentraliseres i noen få toppstillinger.

2.2.3 Organisasjonstypologier og strukturelle konfigurasjoner

Henry Mintzberg organisasjonsteori er sentral i forskningen om organisasjonsstruktur og organisasjonsformer. Hans teori legger vekt på hvordan forskjellige organisasjonsformer oppstår, hvordan de virker og hvilke karakteristiske problemer de utvikler, viktige elementer i hans teori er det komplekse samspillet mellom interne og eksterne forhold, og hvordan ulike omgivelsesfaktorer preger organisasjonsformer og organisasjonsproblemer (Bakka et al. 2004, 115). Mintzberg opererer med fem organisasjonstypologier som gjør det mulig å studere organisasjonsstrukturen på en mer prinsipiell måte; *entreprenørorganisasjonen*, *maskinbyråkratiet*, *det profesjonelle byråkratiet*, *den divisjonaliserte organisasjonen* og *den innovative organisasjonen* (Busch et al. 2010). I denne sammenheng deler han organisasjonen inn i fem grunnleggende organisasjonselementer eller sektorer; toppledelse ("strategic apex"), teknostruktur, støttefunksjoner, mellomnivå (mellomledelse) og den operative kjerne.

Nederst finner vi den *operative kjerne* som er personene som utfører det grunnleggende arbeidet og som utgjør organisasjonens eksistensberettigelse, gjerne kalt «førstelinja». Over denne finner vi den *administrative kompetanse*, eller mellomledelsen som fører tilsyn, koordinerer og styrer, og som sørger for ressurser til den operative kjerne. Øverst i modellen ligger toppledelsen, eller *det strategiske toppunktet* som har det øverste administrative ansvaret for organisasjonen og som har ansvaret for at organisasjonens mål nås på en effektiv og tilfredsstillende måte. Teknostrukturen ligger på siden av den administrative komponenten og omfatter spesialister, teknikere og analytikere som setter standarder og mål, og som har som oppgave å effektivisere driften av organisasjonen og tilpasse den i forhold til endringer i omgivelsen. Støttestaben omfatter forskjellige tjenestefunksjoner i organisasjonen og skal støtte eller lette de øvriges arbeid i hele organisasjonen (Bakka et al. 2004, 117 og Bolman og Deal 2010).

Ut fra disse elementene har Mintzberg konfigurert de fem organisasjonstypologiene. *Entreprenørorganisasjonen* har enkel struktur og har liten grad av spesialisering og formalisering. Den har gjerne en hierarkisk struktur med en overordnet for hver avdeling, og koordineringen finner stort sett sted gjennom direkte styring og kontroll. Fleksibiliteten er stor, og organisasjonen kan lett tilpasse seg endringer i omgivelsene (Busch et al. 2010).

I motsetning til entreprenørorganisasjonen er *maskinbyråkratiet* sterkt spesialisert og formalisert og egner seg i stabile omgivelser. Denne organisasjonstypologien er typisk for store og veletablerte organisasjoner og er det vi gjerne kaller en byråkratisk organisasjon. Beslutningsmyndigheten er sentralisert, og koordineringen skjer primært ved standardisering av arbeidsprosesser (Busch et al. 2010). Organisasjonen har store støttestaber og omfattende teknostrukturer, og det er mange nivåer mellom toppunktet og den operative kjerne (Bolman og Deal 2010, 109).

Det profesjonelle byråkratiet (fagbyråkratiet) har et høyt innslag av profesjonelle medarbeidere med høy kompetanse og fungerer best i relative stabile omgivelser (Busch et al. 2010, 184). Slike organisasjoner er preget av horisontal spesialisering og desentralisering, og koordinering skjer gjennom standardisering av fagkyndighet (Bakka et al. 2004, 107). Den operative kjernen er stor i forhold til de andre elementene i strukturen, og det er få ledelsesnivåer mellom det strategiske toppunktet og den operative kjerne. Styringen er i vesentlig grad basert på de ansattes faglige kunnskap og påvirkning. Denne organisasjonstypologien reagerer gjerne tregt på endringer i omgivelsene, selv om den operative kjerne, eller fagfolkene, ofte er i forkant på sitt spesialområde (Bolman og Deal 2010, 108).

Divisjonaliserte organisasjoner kjennetegnes ved store og veletablerte organisasjoner, og består av en sentral enhet med høy grad av autonomi og flere relativt selvstendige enheter

rettet inn mot avgrensede markeder som representerer spesielle teknologier (Busch et al. 2010, 184). Den overordnede koordineringen skjer ved standardisering av resultater, og hovedledelsen legger stor vekt på å kontrollere resultatene. Mellomledelsen er et viktig i ledd fordi hoveddelen av arbeidet utføres i de separate enhetene hvor mellomledelsen blir bindeleddet mellom den operative kjernen og toppunktet (Roos et al. 2005, 218). Divisjonaliserte organisasjoner oppstår ofte ved en videre utvikling av maskinbyråkratiet, eller ved en sammenslutning av forskjellige maskinbyråkratier (Bakka et al. 2004, 120).

I *innovative* organisasjoner (også benevnt som adhokratiet) er de fleste aktiviteter ofte organisert som prosjekter og organisasjonen har liten formell struktur. Skillet mellom teknostrukturen, støttestaben og linjestrukturen blir således visket ut (Roos et al. 2004, 218). Beslutningsmyndigheten er spredt rundt i organisasjonen og organisasjonen har stor grad av horisontal jobbspesialisering og liten grad av formalisering, makten ligger hos ekspertene (Busch et al. 2010, 185). Den innovative formen finnes gjerne i unge organisasjoner. Mintzberg (1983) betegner den typologien også som adhokratiet som er "en løs, fleksibel, selvfornyende organisk form som holdes sammen vesentlig med horisontale virkemidler" (Bolman og Deal, 2010, 111).

Innenfor de fem typologiene kan det finnes betydelige formvariasjoner innenfor en og samme organisasjon. Mintzbergs modell viser organisasjoner i stiliserte eller idealiserte former og i realiteten vil man finne flere typer i en og samme organisasjon som hybride organisasjonsformer.

2.2.4 Strukturelle dilemmaer

Bolman og Deal (2009) slår fast at det ikke finnes perfekte strukturer. Å finne et system av roller og relasjoner som fungerer tilfredsstillende, er en uopphørlig kamp overalt (ibid). Når man skal vurdere strukturen som en sentral faktor i analysesammenheng, vil det være en rekke dilemmaer man må være oppmerksom på. Bolman og Deal (2009, 99 flg) trekker frem åtte slike strukturelle dilemmaer i forhold til strukturen i en organisasjon:

- Differensiering kontra integrasjon.
- Luker kontra overlapping.
- Underutnyttelse kontra overbelastning.
- Mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet.
- For mye autonomi kontra innbyrdes avhengighet.
- For løs kontra for stram organisering.
- Uklare kontra altfor dominerende mål.
- Uselvstendig kontra egenrådighet i arbeidet.

For en organisasjon er det viktig å ha fokus på de potensielle dilemmaer og spenningen man til enhver tid står overfor. Ved å identifisere de strukturelle dilemmaene vil man også kunne ha innsikt i hvordan strukturen til en hver tid kan løse disse. Dette vil også kunne si noe om hvordan organisasjonen til en hver tid fungerer i forhold til å løse de oppgaver den er satt til.

2.3 Det politiske perspektivet

Det politiske perspektivet er sentralt i drøftingen av forskningsspørsmål *to* og *tre* i avhandlingen. Gjennom dette perspektivet ønsker vi å belyse aktørenes forpliktelser, interesser og maktforhold i samarbeidet. Bolman og Deal benevner det politiske perspektivet som en politisk ramme som kan sammenfattes i fem grunnsetninger (Bolman og Deal 2010, 227):

1. Organisasjoner består av koalisjoner med ulike individer og interessegrupper.
2. Varige motsetninger mellom koalisjonsmedlemmene hva gjelder verdier, overbevisninger, kunnskap, interesser og virkelighetsoppfatninger.
3. Beslutningene som er viktigst angår fordeling av knappe ressurser.
4. Konflikter er meget relevante og makt er den viktigste ressursen.
5. Mål og beslutninger blir til gjennom kjøpslåing og forhandlinger mellom interessentgruppene som alle kjemper for sine interesser.

Vi har i tillegg valgt å benytte stewardshipteori som en motpol til det politiske perspektivet for å drøfte samarbeidsrelasjonen i forskningsspørsmål *to* med en litt annen fortolkningsramme.

2.3.1 Organisasjoners omgivelser og interesser

Organisasjoner er i følge Bernard (1938, referert i Busch et al. 2010, 68) en sammensetning av en rekke forskjellige individer og *interessenter* som tilfører organisasjonen bidrag og mottar belønninger. En organisasjon kan følgelig være en løst koblet koalisjon med skiftende interessegrupper. Disse interessegruppene kan befinne seg både innenfor og utenfor organisasjonens grenser, alt fra eiere, offentlig myndighet, ansatte, brukere og øvrige samarbeidspartnere.

2.3.2 Prinsipal-agent teori og Stewardship teori

I vår analyse vil det være relevant å trekke inn to teorier med ulike perspektiv som kan bidra til å gi innsikt i og forståelse for hvordan en organisasjon fungerer i et samspill mellom samarbeidspartene. I et samspill vil det være en åpen interaksjon og hvor partene drøfter utfordringer for å tilfredsstille alles interesser. Ofte vil det være mange motstridende mål og

interesser på alle nivå og målkonflikter er naturlig. Dersom interaksjonen fører til intriger og taktiske utspill kan dette føre til et motspill hvor interessentene blir mer opptatt av egne interesser og forgodtbefinnende enn samarbeidet (Busch et al. 2010).

2.3.2.1 Prinsipal-agent teori

Denne teorien var som nevnt et sentralt bidrag i NPM. Prinsipal-agentteorien beskriver relasjonen mellom interessentene og hvor kontrakten er et viktig styringsverktøy. Gjennom kontrakten delegerer prinsipalen oppgaver til agenten som utfører tjenester og handler på vegne av denne og i dennes interesse (Buch et al. 2010). I Bolman og Deal (2010, 234) beskrives disse relasjonene som makthavere og partisaner hvor makthaver i kraft av sin posisjon har rett til å ta beslutninger som er bindende for undersåttene, partisanene. Eksempler på prinsipal-agentforhold vil være mellom overordnede og underordnede og mellom leder og ansatte. Kontrakter som regulerer forholdet kan være både ansettelseskontrakter, styringsdokumenter og fullmakter, men også psykologiske kontrakter. Imidlertid kan alle organisasjonens interessenter fungere som prinsipaler, da man kontinuerlig vil stå i et avhengighetsforhold til hverandre. Kontraktene som er inngått angir belønning og bidraget. Ansvar for å produsere belønninger er ledelsen, mens ansatte utøver lederatferd gjennom beslutninger som påvirker belønningene til en eller flere interessenter. Samtidig vil det være representanter i organisasjonen som spesielt ivaretar en koalisjons interesser. Det vil i en organisasjon derfor være et omfattende mønster av agentrelasjoner (Busch et al. 2010).

Dette betyr at selv om prinsipalen kan sies å ha en viss makt over agenten, er prinsipalen også avhengig av agentens jobbutførelse for å nå målene. For å oppnå egne mål må prinsipalen finne den mest effektive måten å styre agenten på slik at denne har en atferd som er i prinsipalens interesse. Teorien bygger på at begge parter søker å oppnå egen nytte for så lav kostnad som mulig. Er det to alternativer, vil begge velge det som profiterer dem selv og maksimere sin egen individuelle nytte og minimere egen risiko (Davis et al. 1997, 22).

I følge teorien kan det være mange grunner til at prinsipal og agent ikke har sammenfallende mål og interesser:

Ulik målstruktur og målforskyvning i en organisasjon kan være en utfordring. Kontrakter er ofte ufullstendige og gir handlingsrom for agenten. Eksempelvis at ikke alle oppgaver er operasjonalisert. Dersom virksomheten vurderes ut fra det målbare i forhold til kvalitet, så vil prinsipalen fokusere på produksjonstall, mens agenten kan vektlegge kvalitet i sin jobbutførelse og ha mindre fokus på produksjon (Opstad 2012). Dersom agenten arbeider i det skjulte mot et personlig mål som ikke er avklart med prinsipalen kan dette oppfattes som opportunistisk atferd (Busch et al. 2010). Dette betyr at agenten heller er opptatt av å realisere

egne personlige interesser. Teorien forutsetter at dette kan forekomme, utfordringen vil være å vite hvem av agentene som utøver slik atferd.

Prinsipalen kan videre ha mange agenter under seg som ikke taler med en tunge, eller går i takt i forhold til organisasjons overordnede mål (Opstad 2012). Prinsipalen må her styre agentene ut i fra individuelle tilpasninger, samtidig som de skal sørge for å ivareta organisasjonens mål i en helhet.

Asymmetrisk informasjon i en organisasjon er en annen utfordring fordi prinsipal og agent har ulike kontaktflater og mottar ulik informasjon. Det er vanskelig for prinsipalen å vite om agentens atferd er optimal i forhold til organisasjonens mål. Teorien skiller her mellom «Hidden action» hvor prinsipalen ikke er i stand til å observere agentens atferd eksempelvis knyttet til hvordan han har arbeidet for å nå målene, og «Hidden information» hvor prinsipalen ikke har agentens innsikt og kunnskap og vanskelig kan vurdere om målet er satt tilstrekkelig høyt. Er målet satt lavt kan agenten lettere tilfredsstille andre interessenter og muliggjør opportunistisk atferd (Busch et al. 2010).

Ulik risikoaversjon kan også være en årsak til at agentrelasjoner kan skape problemer (Busch et al. 2010). Det kan være at agenten tar mer risiko enn det prinsipalen ønsker, eksempelvis gjennom å tolke regelverket vidt for å gi et bedre tilbud. For prinsipalen kan dette være et problem fordi han ikke ønsker å utvide omfanget. Andre utfordringer som kan nevnes i tilknytning til agentrelasjoner er *ulike oppgaver og ansvar*, eksempelvis hvor prinsipalen har et mer overordnet ansvar som ser de ulike tjenestene i sammenheng. Han vil ha fokus på overordnede mål og helheten. Agenten vil imidlertid være nærmere brukerne og har fokus på deres behov. Prinsipal og agent og agenter imellom kan også ha *ulik faglig bakgrunn*, noe som kan føre til både faglige og kulturelle utfordringer. Også *virkelighetsoppfatningen* til prinsipal og agent kan være ulik i forhold til hva behovene er og det er ikke alltid de blir enige om veien videre (Opstad 2012).

Bakgrunnen for at det kan oppstå et motspill og opportunistisk atferd mellom prinsipal og agent kan være mange. For å redusere dette er det i følge Opstad (2012) en rekke tiltak som kan iverksettes. Dette kan gjøres via styring og kontrolltiltak slik som å angi tydelige mål og måleparameter knyttet til resultater, instruksjoner og tydelige oppgaveportefølje, rapporterings- og tilbakemeldingssystemer. Andre tiltak for å redusere målkonflikten kan være å etablere kontraktsstyring, belønnings- og sanksjonsordninger, omorganiseringer og kulturbygging for å redusere motsetningsforholdene og føre til at agenter og medarbeidere ror i takt (Opstad 2012). Agenten kan imidlertid igjennom slike tiltak føle at handlefriheten reduseres og det blir vanskeligere å utføre oppgaven i samsvar med intensjonene. Omfattende kontrolltiltak gir også økte agentkostnader. Prinsipalen står derfor overfor en avveining knyttet til i hvor stor grad han skal overlate til agenten å tolke innholdet i målene og kontrakten. I dette er også

viktig å tydeliggjøre hvilke beslutninger agenten har fullmakt til å fatte. Det viktige er å unngå at samspillet glir over til et motspill og opportunistisk atferd (ibid).

Public Choice-teori tar sikte på å studere økonomisk atferd innenfor offentlig sektor. Det er en positiv teori hvor formålet er å utlede hypoteser om hvilken atferd som utøves og hvordan økonomiske systemer fungerer (Busch og Vanebo, i Busch et al. 2011, 109). Forutsetningen også her er at aktørene er egoistiske, rasjonelle og nyttemaksimerende. Byråkratiteorien hvor prinsipal-agentteorien legges til grunn er viktig. Her forutsettes det at byråkrater vil opptre opportunistisk gjennom å maksimere egen nytte i det skjulte (Niskanen 1971, referert i Busch og Vanebo, i Busch et al. 2011, 109). Det er i dette antatt at en byråkrat vil arbeide for å maksimere eget budsjett, men også en rekke andre variabler vil inngå i en byråkrats nyttefunksjon i følge (ibid) – lønn, makt, rykte, frynsegoder, sikkerhet, produksjonsvolum, energi i endringsprosesser osv. Minque og Belanger (1974, referert i Busch et al. 2011, 110) mener imidlertid at byråkraten er opptatt av eget handlingsrom og det å maksimere sitt budsjettmessige spillerom. Det kan også bety lavere produktivitet i stedet for overproduksjon i offentlig administrasjon, noe som ofte benevnes som slakk. Det er imidlertid ingen forskning som har påvist entydig at byråkrater tenderer mot å maksimere eget budsjett og spillerom, men det bør fortsatt være en sentral forutsetning i teorien om byråkratisk atferd (Blais og Dion 1991, referert i Busch et al. 2011, 110). Når vi i analysen nedenfor drøfter prinsipal-agent teorien, har vi lagt denne forståelsen av nyttemaksimerende atferd til grunn. Dette betyr at det ikke nødvendigvis er personlig nytte som er atferdsantakelsen, men nytte i forhold til eget tjenestested.

2.3.2.2 Stewardshipteori

Stewardship teorien kom som et motstykke til agentteorien fordi forskere innenfor både psykologi og sosiologi så begrensninger i prinsipal/agentteorien som utelukkende har fokus på egen nytte og å maksimere egne interesser (Davis et al. 1997).

Teorien har sitt utspring i forskning som viser at agenter/stewards blir motiverte av andre forhold enn å maksimere egen nytte og interesse. Forskning viste at medarbeidere/agenter/stewards blir motivert av å opptre til det beste for sin prinsipal (ibid). Stewarden verdsetter organisasjonens og kollektivets behov høyere enn sine egne individualistiske behov. Belønningen vil være økte salgstall for bedriften og lønnsomhet. Teorien bygger på at det er en betydelig sammenheng mellom en organisasjons suksess og prinsipalens tilfredshet. Stewarden vil i dette forsvare og maksimere interessentenes goder gjennom sine ytelser, fordi det på sikt også vil maksimere egen nytte. En steward vil velge samarbeid til nytte for organisasjonen han er en del av, framfor egen nytte, også der det ikke er samsvar mellom målene. Stewarden er opptatt av og motiveres av å fatte beslutninger som er for gruppens beste. Teorien bygger på at en gjennom en samarbeidende atferd vil oppnå større

vekst for organisasjonen og seg selv enn gjennom å prioritere egne mål og egen nytte. Stewarden er selvsagt opptatt av å tjene nok til å overleve, men jobber for organisasjonens mål mer enn personlige mål.

Styring skjer gjennom tillitt og det minsker behovet for kontroll. I følge stewardship-teorien kan kontroll virke mot sin hensikt fordi den svekker den kollektive atferden til stewarden, noe som kan senke motivasjonen. Å gi tillit kan være vanskelig og en prinsipal må derfor bestemme seg hvor mye risiko en ønsker å ta. Dersom ledelsen har lite risikoaversjon vil valget i følge Davis et al. (1997) mest sannsynlig være å styre etter prinsipal/agentteorien. Belønningsstrukturen er også ulik hva gjelder prinsipal/agent og stewardship-teori. Belønninger i form av mer håndfaste goder slik som økt lønn, bonusordninger, frynsegoder er som oftest formen i prinsipal/agent-forholdet, mens i stewardship-forholdet er indre motivasjon og belønninger i form av vekst, fellesskap, mestring og selvrealisering vanlig. Det finnes også utfordringer i stewardship-forholdet, spesielt hvis partene ikke er like hva gjelder tilnærmingstype. Det kan være at prinsipalen har en stewardship-tilnærming, mens medarbeideren en agent-tilnærming. Det kan føre til at prinsipalen blir bedratt av agentens opportunistiske væremåte (Davis et al. 1997).

2.3.3 Kontraktsforholdet mellom partene

Kontrakter er et viktig virkemiddel for å regulere belønnings- og bidragsforholdet mellom partene. Similä (2006) skiller mellom to hovedfaser i kontraktsprosessen. En tidlig-kontraktuell fase og en sen-kontraktuell fase. I den tidlig-kontraktsuelle fasen, sonderingsfasen, er det viktig å etablere enighet knyttet til partenes interesser og behov, eksempelvis hva ønsker en å oppnå med et samarbeid, hva skal være visjonen og målet, hvilke samarbeidsparter kan være aktuell og hva vil være bidrag og belønninger i samarbeidet. Allerede her vil partene forhandle om muligheter og betingelser. Gjennom sonderings- og forhandlingsprosessen vil partene få anledning til å bli bedre kjent med hverandre, de utveksler informasjon og finner løsninger basert på felles interesser, noe som gir grunnlag for tillit og felles forståelse av avtalen. I den sen-kontraktsuelle fasen vil partene sikre sine mål og behov. Konkretisering av bidrag og belønning, hvilke beslutningsformer, hvordan kontrakten skal oppfylles og selve kontrakthinngåelsen, er viktige elementer i denne fasen. Disse to fasene er i følge Similä (2006) viktige og uavhengige av kontraktsformen.

Det finnes tre ulike kontrakter som regulerer deler av bidrags- og belønningsbalansen mellom interessentene: 1) Markedskontrakter hvor pris er den viktigste styringsmekanismen, eksempelvis kjøp og salg av varer og tjenester. 2) Relasjonskontrakter benyttes når leveransen ikke kan spesifiseres. Det er ofte stor usikkerhet og kompleksitet knyttet til dette og tillit er en viktig styringsmekanisme. Partene har ofte en nettverksrelasjon og stoler på hverandre. 3)

Hierarkiske kontrakter finner vi ofte internt i en organisasjon hvor styringsmekanismen er autoritet og der ansatte/enheter underlegges ordre fra overordnet myndighet (ibid).

Kontraktsinnholdet vil variere, men en kan i følge Busch et al. (2010) i hovedsak skille mellom to typer. *De formelle kontraktene* som er rettslig beskyttet. Her reguleres hva som skal overføres, hvordan overføringen skal gjennomføres og overvåkes, evalueringskriterier, straff ved kontraktsbrudd og regler for løsning av konflikter. Ofte vil disse være skriftlige og angir tidsrom for gyldigheten. Det er oftest pris og autoritet som er styringsmekanismene. Disse er i følge Walker og Davis (1999) transaksjonsorienterte kontrakter som de benevner som klassiske kontrakter. Ytterpunktet til de klassiske kontraktene er de *relasjonsorienterte kontraktene* som legger mindre vekt på det formelle. De kan være utformet slik at det bare er partene selv som kan avgjøre om kontakten er oppfylt, og ikke en nøytral tredjepart. De er ofte fleksible og gir partene mulighet til å utnytte sine detaljkunnskaper og handlingsrom i kontraktsoppfyllelsen. Kontraktene kan når som helst endres. Busch et al. (2010) benevner disse som psykologiske kontrakter inngått mellom mennesker. Dette kan være uskrevede forventninger til for eksempel medarbeidere og samarbeidspartnere. Dette kalles i teorien sosialt bytte og ivaretar følelser av personlige forpliktelser, takknemlighet og tillit. De sier noe om hvordan vi skal opptre, og bidrag og belønningene er vanskelig å måle. Disse kontraktene har ofte basis i organisasjonskulturen og kan sjelden rettslig behandles. Et brudd i de psykologiske kontraktene skaper utfordringer knyttet til relasjonen mellom partene og dårlig forhandlingsklima (Busch et al. 2010). Tillit vil være styringsmekanismen og dette er spesielt viktig i kontraktsforhandlinger. Stor tillit fører til at usikkerheten i forhandlingen blir mindre, men har man liten tillit vil forhandlingsutgangspunktet allerede fra starten være svekket. I en forhandling vil prosessen være preget av maktforholdene i koalisjonen og det er ulike motiver. Ledelsen vil eksempelvis benytte ressursene på en mer effektiv måte, mens interessentene eksempelvis arbeidstakere, vil ha sin egen koalisjon og sine motiver i dette. De relasjonelle kontraktene er et godt virkemiddel for å fremme disiplinert dialog mellom partene og at det gis tid til å finne alternativer som gir fordeler til alle og at interessentene ikke kommer i en avmaktsposisjon. Denne kontraktsformen kan være spesielt egnet hvor partene har felles interesse av et langsiktig forhold og der hvor transaksjonskostnader knyttet til å tegne juridisk bindende kontrakter er store.

I det klassiske kontraktsregime har prinsipal/agentteorien en sentral plass gjennom sin harde tilnærming til et samarbeid. Ledelsen vil her ha en kontrollorientert tilnærming hvor planlegging og kontroll er vanlig og begrepet kollektiv atferd er fraværende. På den andre siden passer stewardshipteorien med sin mykere tilnærming inn i det relasjonelle kontraktsregimet. Ledestilnærmingen er involveringsorientert og medarbeidernes egenkontroll og selvledelse er viktig. Vekst og verdiskaping skapes gjennom opplæring, myndiggjøring og tillit. De identifiserer seg sterkere med organisasjonen og har en

kollektivistisk kultur med innslag av konsultasjonskultur ved beslutningstaking (Westeren og Similä 2012).

Walker og Davis har utarbeidet en tabell som beskriver forskjellene mellom disse to kontraktstilnærmingene:

Det klassiske kontraktsregime	Det relasjonelle kontraktsregime
Kommunikasjon er begrenset og formell	Kommunikasjonen er omfattende, og både formell og Uformell
Alt blir målt i økonomiske termer Mange forhold er vanskelig å måle.	Partene foretar ingen/få målinger
Starten og slutten av kontraktsforholdet er klart definert	Starten og slutten av kontraktsforholdet er vanskelig å definere
Planleggingen før kontrakt etableres, er komplett og Spesifisert	Det er begrenset spesifikk planlegging før kontrakten blir etablert
Det er liten eller ingen forhandlinger mens kontrakten løper	Kontrakten innebærer omfattende felles planlegging – en felles kreativ anstrengelse
Kontrakten er bindende for partene	Kontrakten/avtaledokumentet er veiledende for partene
Nesten ikke noe samarbeid mellom partene er påkrevd etter at kontrakten er påbegynt	Kontraktens suksess er i sin helhet avhengig av samarbeid mellom partene i forhold til planlegging og utførelse
Partenes bidrag og belønninger er spesifisert i Kontrakten	Fordeler og ulemper blir delt mellom kontraktspartene
Regler og rettigheter er spesifisert	Regler og rettigheter er ikke-spesifiserte og ikke målbare
Ingen uselvisk atferd er forventet, eller inntreffer	Det er betydelige forventninger om uselvisk atferd
Det er ikke forventet uforutsette problemer. Oppstår dette, er problemløsningen regulert av egne punkter i kontrakten.	Mulighetene for problemer er forventet og blir løst via samarbeid

Tabell 2.2: Kontraktsregimer (Kilde: Walker og Davis 1999)

2.3.4 Bidrag og belønninger

De fleste beslutninger angår fordeling av knappe ressurser. Partenes bidrag og belønninger er av den grunn viktig i en interessentanalyse. Eksistensgrunnlaget for en organisasjon vil i følge Busch et al. (2010) være avhengig av at det finnes interessenter som er villige til å engasjere seg fordi belønningene er akseptabel i forhold til de bidrag som ytes. Er en kunde fornøyd med varen, kommer kunden tilbake neste gang, og er man misfornøyd med en vare så kan en skifte til annen leverandør. Det er viktig at de bidrag som totalt ytes av interessentene er tilstrekkelig til å produsere belønninger som interessentene finner tilfredsstillende. Hver enkelt interessent har også sin egen koalisjon med sine interessenter slik at det blir et nettverk av koalisjoner som virker inn på hverandre (ibid).

En interessent vil kontinuerlig vurdere bidrag og belønningsbalansen i forhold til hvilke alternativer som finnes, og hva andre oppnår i forhold til samme innsats eller produkt. Dersom en interessent er misfornøyd vil det føre til ustabilitet i koalisjonen og flere vil se på alternative muligheter. For organisasjonen blir det da viktig å gjenopprette balansen gjennom økte belønninger for at ikke interessentene skal gå til organisasjonens konkurrenter. Dersom det er mange interessenter som trekker seg fra koalisjonen vil eksistensgrunnlaget trues (ibid).

I følge Cyert og March (1963, referert i Busch et al. 2010) vil ikke interessentene trekke seg ut straks balansen er dårligere. Dette begrunner de med følgende 5 forhold: 1) Belønningene er oftest større enn bidraget, og at en organisasjon/interessent ofte legger inn en liten buffer i forhold til dette. 2) Interessentene har ofte ufullstendig informasjon om alternativene og det er også ressurskrevende å finne ut. 3) Bidrag og belønninger er ikke alltid lett å måle slik som service, sikkerhet og kvalitet. 4) Det er en risiko å skifte koalisjon da en kan tape den verdien som allerede er investert i samarbeidet. 5) Det koster å etablere nye samarbeidsforhold.

Disse forholdene bidrar til å stabilisere bevegelsene blant interessentene og koalisjonen stabiliseres (Busch et al. 2010). Imidlertid vil det i en organisasjon med høy kompleksitet med mange og forskjelligartede interessenter være utfordrende å oppnå stabilitet i koalisjonen. Som eksempel kan nevnes barnevernet hvor samarbeidsaktørene har ulike mål, kompetanse og ferdigheter, brukerne er ofte usikre på hva de ønsker og hva de må, og krav fra overordnede myndigheter og omgivelsene er mange og ulike. Det kan føre til høy utskiftning blant interessentene eller hyppig reforhandling av kontraktene og lav stabilitet. Slike forhold krever både en struktur og en ledelsesform som håndterer usikkerheten (ibid).

Når en organisasjon har både høy kompleksitet og lav stabilitet vil organisasjonen i følge organisasjonsforsker Duncan (1972, referert i Busch et al. 2010, 74) stå overfor veldig usikre omgivelser. Her er det stadig utskiftning og reforhandlinger. Det å ha stabile interessenter, og langsiktige kontrakter vil gi mindre usikkerhet.

2.3.5 Harmoni og konflikt

Mål og beslutninger vil i en politisk fortolkningsramme vokse fram gjennom kjøpslång og forhandlinger og ikke gjennom direktiver fra toppen. I et politisk perspektiv framtrer organisasjonen som en arena for stadig kamp mellom de ulike interessene og det er varige motsetninger når det gjelder verdier, overbevisninger, kunnskaper, interesser og virkelighetsoppfatning (Bolman og Deal 2010).

Som oftest er interessentene tjent med å arbeide sammen for å skape belønninger, men det finnes ofte motstridende interesser. I et harmonisk forhold har partene inngått kontrakter, blitt

enige om bidrag og belønninger og resultatet blir at samarbeid lønner seg - belønninger skapes gjennom at den en legger inn i koalisjonen får en akseptert belønning for. Koalisjonen vil nå sine mål da den samlede bidragsstrømmen er tilstrekkelig. Kontraktene er imidlertid ofte i forandring og harmonifeltet kan endres slik at forholdet mellom bidrag og belønning ikke står i forhold til hverandre. Belønningsstrømmene kan i følge Busch et al. (2006) gi følgende strategiske nåsituasjoner:

- Systemnedbryting (mangel på bidrag fra interessentene)
- Systemoppbygging (underdimensjonert belønningsstrøm i forhold til bidraget)
- Negativ sirkel (mangel på bidrag og belønning)
- Positiv sirkel ved måloppfyllelse og tilstrekkelige midler

I en analyse må en se på forholdet mellom enkelte interessegrupper/nøkkelinteressentgruppe og vurdere følgende:

- Grad av press fra den enkelte interessent for å ivareta egne behov
- Grad av toleranse hos den enkelte interessent hva gjelder press fra øvrige interessenter
- Hvor stort er samlet konfliktnivå i koalisjonen?

Er det konflikter mellom interessentene kan dette hemme produksjon av belønninger gjennom redusert innsats eller viktige interessenter forlater koalisjonen (Busch et al. 2010). Slike konflikter kan i følge Christensen og Jensen (2011, 75-76) deles inn i to dimensjoner. Det kan være konflikter mellom kortsiktige og langsiktige hensyn og konflikter mellom kollektive og individuelle hensyn. Det blir derfor viktig å se nærmere på hvor store konfliktenes er, og hvilke spilleregler som finnes i koalisjonen. Situasjoner med svakt konfliktnivå og få spilleregler kan føre til avtalt anarki, hvor interessenten følger egne mål uten hensyn til andre i koalisjonen. Øker konflikten, kan krig utløses da det ikke finnes spilleregler (for eksempel ulovlig streik). Er konfliktnivået høyt, men det finnes klare spilleregler, vil en ha en regulert konflikt som kan løses i tråd med reglene. Er det svakt konfliktnivå og klare spilleregler vil vi ha en koalisjonsdominans hvor nøkkelinteressentene vil dominere situasjonen og de øvrige vil akseptere det partene blir enige om (Busch et al. 2006).

2.3.6 Makt

2.3.6.1 Maktkilder, maktdimensjoner og beslutninger

Makt i dagligtale har noe tvetydig over seg – på den ene side fremstår makt som noe negativt som vi ikke ønsker at noen skal ha, men på den andre siden innser vi at maktutøvelse er en

nødvendighet for å få samfunnet til å fungere. Diskusjoner om makt er viktige i samfunnsdebatten. Hvem skal ha makt og hvordan skal den utøves? Barnevernfeltet er et av de områder hvor diskusjoner om makt er spesielt viktige. Maktutøvelse i barnevernet er først og fremst knyttet til den skjønnsutøvelse som skjer innenfor gjeldende regelverk. Beslutninger i barnevernet styres i stor grad av lovgivning, men barnevernfaglige vurderinger er også sentrale. Barnevernet skal ha ”barnets beste” som sin overordnede målsetting. For å oppnå denne målsettingen, vil det tidvis være behov for å utøve makt, herunder tvangsmakt. Når det dreier seg om å frata foreldre omsorgen for egne barn eller på andre måter iverksette tiltak mot foreldrenes ønsker, kan det gi sterke reaksjoner knyttet til maktbruk.

De ulike definisjonene av makt omfatter både de tilfeller der makten bygger på samhandling, og der den bygger på ensidige inngrep. Ensidige inngrep eller tvang er svært synlig i barnevernet. Omsorgsovertakelser og tvangsplasseringer i atferdsinstitusjoner skjer daglig. Slik maktbruk tiltrekker seg stor oppmerksomhet, og det er utarbeidet omfattende regelverk og kontrollordninger for anvendelse av tvang på dette området. Det er også et viktig aspekt at barnevernets beslutninger kan bygge på innslag av indirekte tvang – selvsagt alltid med den forutsetningen at det skal være til barnets beste.

Når samarbeid, organisering og beslutningsstrukturer skal studeres, er det underliggende maktforholdet mellom aktørene av sentral betydning. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at i mange tilfeller spiller maktforhold en underordnet rolle. Hva er det barnevernsarbeidere, helsesøster og pedagoger vil oppnå, hvordan definerer de sin egen posisjon i samspillet med hverandre og hvordan forholder de seg til gitte kontekster? For å forstå hva makt er, og hvordan den utøves, er det viktig å skille mellom de tilfeller der makt utøves og de tilfeller der det hersker autonomi, gjensidighet og felles forståelse. Det er også viktig å forstå hvordan det er mulig å misoppfatte forhold og tro at de er styrt av makt, selv om de ikke er det (Engelstad 2003).

2.3.6.2 Definisjoner av begrepet ”makt”

Hva er egentlig makt? Begrepet har blitt diskutert opp gjennom historien, og fenomenet ”makt” er ikke lett å forstå, men for at det skal gi mening å snakke om at noen har eller utøver makt, må makten ha en virkning, det må inntreffe et resultat. Det finnes et utall definisjoner av makt. Felles for dem er at de tilnærmer seg et fenomen for å gjøre det enklere å forstå ut fra ulike formål.

I Norge representerte Gudmund Hernes’ bok *Makt og avmakt* et vendepunkt med hensyn til det teoretiske grunnlaget og utgangspunktet for forståelsen av maktbegrepet. Frem til denne boken kom ut i 1975 ble makt hovedsakelig forstått ut fra begrepene ”ressurser” og ”sanksjoner” – det vil si hvordan ulike aktører kunne lokke og/eller presse hverandre ut fra de

maktmidler de hadde (Engelstad 1999). Det sentrale var med andre ord tidligere *avhengighetsrelasjonen* mellom to parter hvor bidrag og belønninger var de mest sentrale temaene. Etter 1975 ble andre tema ansett som mer sentrale. Grunnlaget for makt ble etter dette i følge Engelstad (1999) ansett å ligge i:

1. Kommunikasjon og språk fordi all maktutøvelse er avhengig av kommunikasjon. Evne til å argumentere og overtale er derfor sentrale elementer i grunnlaget for makt.
2. Interaksjon mellom individ og samfunn, fordi makt ikke kan forstås ut fra enkelthandlinger.
3. Demokratisk deltakelse fordi makt dannes gjennom felles meningsdannelse og utvikling av felles tiltak og målsettinger.

En kjent definisjon er at makt forekommer når aktør A får aktør B til å gjøre noe hun eller han ellers ikke ville gjort (Engelstad 1999). Engelstads definisjon er ikke ulik Max Webers definisjon av maktbegrepet. Weber definerer makt slik: «et eller flere menneskers sjanse til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber 1971, 53). Både Webers og Engelstads definisjoner inneholder tre elementer; en relasjon mellom maktutøver (A) og den som ”utsettes” for maktutøvelsen (B), at A har en intensjon, og at det foreligger en årsakssammenheng mellom A`s ønsker/intensjoner og B`s atferd/handlinger.

Definisjonene er snevre, og tar ikke opp i seg alle elementer som kan ha betydning for begrepet makt. Fordelen med definisjonene er at de er avgrenset til tre elementer som alle vil være enige om er kjerneelementer i begrepet makt. Relasjoner, intensjoner og årsakssammenhenger kan være sammensatte og kompliserte. Relasjoner kan være både direkte og indirekte, intensjoner kan variere ut fra hvor gjennomtenkte eller impulsive de er og årsaksforhold kan være mer eller mindre sammensatte (Engelstad 1999).

Men disse definisjonene er bare et utgangspunkt. Makt må ses i sammenheng med andre relevante faktorer, eksempelvis menneskelig samhandling og påvirkning mellom ulike aktører, aktørenes selvforståelse, identitet og kommunikasjonsformer, forventninger og normer samt prosesser knyttet til organisering. Makt kan med andre ord opptre i mange ulike former i ulike relasjoner. At makt er knyttet til relasjoner, betyr også at det kan finnes maktforhold i alle former for relasjoner – eller med andre ord at makt kan finnes over alt, men maktens virkning er begrenset til rekkevidden av de nettverkene relasjonene er en del av. I dette ligger også at alle samfunn er avhengig av maktforhold. Makten kan omfordeles og endres, men ikke bli borte (Engelstad 2003).

Gamson (1968) anser påvirkningsmuligheter som en viktig dimensjon av begrepet makt. Han beskriver forholdet mellom det han kaller ”makthavere og partisaner” slik: ”Makthavere er

mottakere av eller mål for påvirkning og utøvere eller igangsettere av sosial kontroll. Potensielle partisaner har de motsatte rollene – de er utøvere eller igangsettere av sosial kontroll, og mål for eller mottakere av sosial kontroll.” (Gamson 1968, 76, referert i Bolman og Deal 2010, 234). Dette innebærer at makthaverne bare vil kunne beholde makten når dette aksepteres av partisanene.

At påvirkningsmuligheter må anses som en del av maktbegrepet tas også opp i Pfeffers definisjon av makt. Pfeffer definerer makt som ”den potensielle evnen til å innvirke på atferd, endre begivenhetenes gang, overvinne motstand og få folk til å gjøre det de ellers ikke ville ha gjort” (Pfeffer 1992, 30, referert i Bolman og Deal 2010, 229).

Christensen og Jensen (2011) definerer makt slik:

...magt er en abstraksjon på linie med organisationsteoretiske begreber som ledelse og kultur. Hermed menes at magt ikke umiddelbart kan iakttages som en bestemt hendelse eller ting, der hedder magt. Magt er uttrykk for alle de fenomener, der fastholder eller ændrer menneskeskabte relationer og strukturer.

2.3.6.3 Beslutninger

I vår oppgave er det makt knyttet til beslutninger som skal undersøkes nærmere. En beslutning defineres gjerne som et valg mellom alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling (Jacobsen og Thorsvik 2013). Dette innebærer at praktisk handling skal følge som en konsekvens av det valget som er gjort. Det er også mulig å betrakte beslutningen i seg selv som det endelige utfallet av en prosess. Jacobsen og Thorsvik (2013) definerer beslutningsprosessen slik:

1. Identifikasjon av et problem/en mulighet
2. Innsamling og vurdering av informasjon
3. Valg mellom alternativer
4. Iverksetting av valgt handlingsalternativ

I beslutningsteori forutsettes at individer handler rasjonelt, dvs. at de ut fra situasjonen og identifikasjon av de ulike alternativenes konsekvenser, velger det beste alternativet. Perfekt rasjonalitet forutsetter at aktørene har full oversikt over alle mulige alternativer og at det beste alternativet velges. Dette omtales i klassisk beslutningsteori som ”economic man-modellen”. I realiteten vil det ofte være slik at ikke alle problemer/muligheter identifiseres, at problemer/muligheter forstås ulikt, at målene er uklare eller motstridende, at det mangler relevant informasjon, at det beste alternativet velges bort og/eller at beslutningen ikke iverksettes. Dette gjør at mennesker handler begrenset rasjonelt – ofte betegnet som ”administrative man” (ibid).

Både organisasjonsmessige forhold, personlige forhold og situasjonsbetingede forhold påvirker aktørenes beslutningsadferd. Dette innebærer at både mål/strategier, formell struktur, organisasjonskultur og maktforhold vil ha betydning for beslutningsprosessene. I organisasjonsforskning skilles det mellom ulike beslutningsmodeller for lettere å kunne forklare og beskrive beslutningsadferd. Noen modeller er normative (hvordan beslutningene ideelt sett bør tas), mens andre er deskriptive (beskrivende/forklarende). Jakobsen og Thorsvik (2013) kategoriserer beslutningsmodellene i seks ulike modeller, men felles for alle er at de leder frem til én enkelt beslutning.

Dersom beslutningenes tilsiktede virkning skal oppstå, forutsetter dette at beslutningene iverksettes. Dette skjer ikke alltid og årsakene kan være mange. Kunnskapsgrunnlaget for beslutningen kan ha vært mangelfullt. Videre kan det handle om manglende eller mangelfulle ressurser, eller motstand fra andre aktører kan være et hinder for iverksetting. Det kan også tenkes at beslutningene bare har symbolverdi, dvs. at de er fattet for å vise ”handlekraft” (ibid).

2.3.6.4 Analysemodeller – maktens dimensjoner og kilder

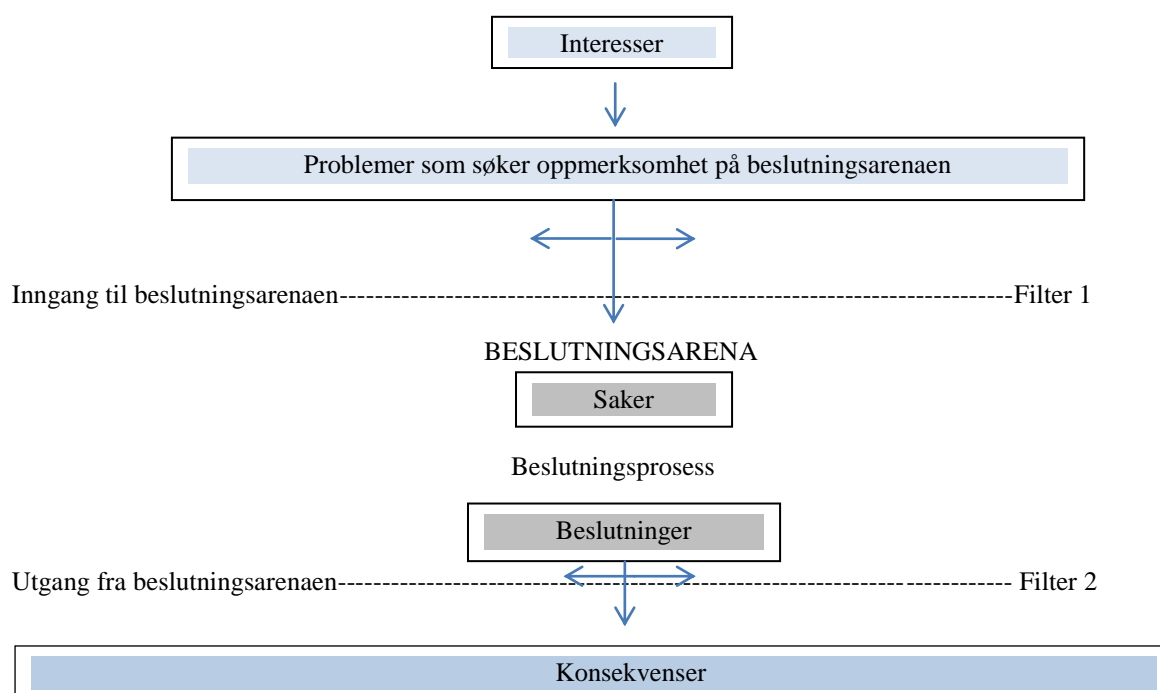
Å analysere makt har vært gjenstand for store diskusjoner både innen sosiologi og statsvitenskap. Uavhengig av hvordan makt defineres, er fenomenet vanskelig å studere. Makt har sitt grunnlag i samhandling mellom mennesker eller aktører, og makt utøves primært gjennom organisasjoner og institusjoner. Makten kan utøves åpent (som tvangsmakt) eller skjult (som manipulering, overtalelse). Organisasjoner og samarbeid mellom ulike organisasjoner øker evnen til å utøve makt. De har en målsetting om å ivareta en oppgave og jobbe for å fremme felles interesser.

Som det fremgår har makt mange forskjellige og sammensatte uttrykksformer. For å forstå konkrete maktforhold må samspillet mellom aktuelle aktører analyseres, og for å definere hvem som har makt, må aktørenes maktkilder identifiseres. Dette kan eksempelvis gjøres ved bruk av Christensen og Jensens seksdimensjonale analysemodell. Christensen og Jensen (2011) deler maktfenomener inn i tre kategorier; substansielle, relasjonelle og institusjonelle. Substansielle fordi makt er avledet fra egenskaper eller substanser ved de aktørene som kjemper om makten. Relasjonelle fordi maktfenomener utvikles i den transaksjonen som oppstår når mennesker påvirker hverandre i sosialt samspill. Institusjonelle fordi lover, forskrifter, instruksjoner, normer rutiner m.v. trekker opp rammene for hva som er mulig atferd (Christensen og Jensen 2011, 14).

Christensen og Jensens analysemodell tar imidlertid utgangspunkt i seks maktdimensjoner; direkte makt, indirekte makt, bevissthetskontrollerende makt, makt i en garbage can-situasjon, institusjonell makt, og relasjonell makt. De fire første dimensjonene er knyttet til substansiell makt. Direkte makt utøves på ulike beslutningsarenaer – det vil si i selve beslutningstakingen,

mens indirekte makt skjer forkant og etterkant av selve beslutningen – dvs. ved fastsettelse av dagsorden og ved gjennomføringen av beslutninger som er truffet. Bevissthetskontrollerende makt utøves gjennom påvirkning slik at andre aktører i prosessen påvirkes i en retning. Disse tre maktdimensjonene utøves i forhold til konkrete beslutningsprosesser, mens de øvrige dimensjonene (makt i en ”garbage can situasjon”, institusjonell makt og relasjonell makt) er knyttet til systemene og rammene rundt beslutningene, samt relasjonene mellom aktørene i prosessene som leder frem til beslutningene og iverksettelsen av disse.

Makt som utøves i forhold til konkrete beslutningsprosesser illustreres slik av Christensen og Jensen (2011):



Illustrasjon av **Direkte makt** og **Indirekte makt** (Christensen og Jensen 2011, 47)

Direkte makt forutsetter at beslutningsarena, saker, beslutningsprosess og beslutninger kan identifiseres. Om dette skriver Christensen og Jensen (2011):

Den direkte magtmodel – magtens første dimension – vil kunne afdække vigtige magtfænomener, hvis dens forudsætninger om beslutningsarena, saker, beslutningsprosess og beslutning nogenlunde kan genfindes i den organisatoriske enhed, som analyseres. Hvis virkeligheden gør det tvivelsomt, om saker har lige adgang til beslutningsarenaen, og hvis beslutninger tilsyneladende ikke alltid implementeres som forudsat, ja så bør den direkte magtmodel suppleres med den indirekte magtmodell – magtens andre dimension. Det kan være at den indirekte magtmodell helt bør erstatte den direkte magtmodell som analytisk vinkel, hvis det viser seg, at de væsentligste magtfænomener kan konstateres ved indgangen eller udgangen fra en beslutningsarena.

Den som har direkte makt er i stand til å dominere andre aktører i beslutningsprosessene: A utøver makt over B i selve beslutningsprosessen. Direkte makt er med andre ord avgrenset til den maktutøvelse som skjer på selve beslutningsarenaen, det vil si fra saken ”slipper inn” og frem til beslutning er fattet. For å benytte direkte makt som analysemodell må maktutøvelsen kunne avgrenses i tid og rom. Beslutningsarenaen kan være formell eller uformell, men også kretsen av aktører må kunne avgrenses og defineres dersom analysemodellen skal kunne benyttes. Grunnlaget for maktutøvelsen kan være sammensatt og ulikt fra aktør til aktør – se kilder til makt nedenfor (ibid).

Dersom saker ikke har lik adgang til beslutningsarenaen og/eller dersom beslutninger ikke alltid implementeres som forutsatt, må analyse etter den direkte maktmodellen suppleres med en analyse ved bruk av den indirekte maktmodellen. En analyse etter den indirekte maktmodell helt bør erstatte en analyse etter den direkte maktmodell dersom de vesentligste maktkildene finnes forut for at saken ankommer beslutningsarenaen eller etter at beslutning er fattet.

Indirekte makt er den makt som utøves ved ”inngangen” og ”utgangen” fra beslutningsarenaen, såkalte ”non-decisions”. Med andre ord i forbindelse med bestemmelse av hva det skal tas beslutninger om på selve beslutningsarenaen (sette dagsorden) og/eller i forbindelse med gjennomføringen av de beslutninger som tas på beslutningsarenaen. Indirekte makt er dermed først og fremst et supplement til den direkte makten. Sakers adgang til beslutningsarenaen kan preges av kamp mellom ulike aktører om hvordan beslutningsarenaens kapasitet og kompetanse skal defineres. Også her vil aktørenes maktkilder ha betydning for styrkeforholdet mellom aktørene (ibid).

Bevissthetskontrollerende makt bygger på en antakelse om at maktutøvelse også kan komme til uttrykk ved at noen aktører påvirker andres forestillinger om hva som er deres ønsker eller interesser og hvordan disse best kan fremmes. Bevissthetskontrollerende makt handler med andre ord om påvirkning. Denne makten kan utøves skjult via et bevissthetsfilter mellom virkelige og opplevde interesser. A utøver makt over B ved å påvirke B`s oppfatning slik at B`s oppfatning av egne interesser blir sammenfallende med A`s interesser. På denne måten blokkerer A for B`s evne til å oppfatte sine egne virkelige interesser (ibid).

Både når det gjelder direkte, indirekte og bevissthetskontrollerende makt, forutsettes det at maktutøvelsen skjer som et resultat av rasjonelle valg og handlinger. I komplekse system kan det være utfordrende sikre rasjonelle beslutningsprosesser. Problemer og løsninger kan falle utenfor etablerte strukturer og nye aktører kommer inn i beslutningsprosessene. *Makt i en ”garbage can-situasjon”* oppstår hvor det er mange saker på gang samtidig og hvor koblingen mellom sakene, aktørene og beslutningsprosessene er diffus. Beslutningsprosessene kan beskrives gjennom fire uavhengige strømmer: En strøm av beslutningsanledninger, en

strøm av problemer, en strøm av løsninger og en strøm av deltakere. Beslutningene skjer ved at problemer, løsninger og deltakere finner en beslutningsanledning. Prosessens kan være ustyrkelig og dermed vil det ikke være grunnlag for å utøve verken direkte, indirekte eller bevissthetskontrollerende makt (ibid).

Både ved direkte makt, indirekte makt, bevissthetskontrollerende makt og makt i en garbage can-situasjon er makt knyttet til aktørene. Hvem som når frem eller vinner maktkampen avhenger av hvem som best klarer å utnytte sine maktressurser (ibid).

Den bevissthetskontrollerende makt finner imidlertid ikke bare sted i en relasjon mellom A og B, men kan også skje i form av mer generell påvirkning eller sosialisering. I slike tilfeller snakker vi om institusjonell makt. Når det gjelder *institusjonell makt*, trer aktørene i bakgrunnen. Her er det sentrale de strukturelle eller institusjonelle rammene i form av aksepterte regler, rutiner, atferd og normer. Aksepten innebærer at det ikke stilles spørsmål ved virkelighetsoppfatningen – dette tas for gitt og innebærer begrensninger for mulig atferd. Rammene i seg selv utgjør følgelig en maktfaktor (Christensen og Jensen 2011, 19 og 20).

Den sjette og siste dimensjonen, *relasjonell makt*, ser makten som et fenomen som oppstår gjennom transaksjoner. Relasjonell maktforståelse er innrettet mot å forstå hva som skjer med den enkelte aktørs forståelse av egen rolle, av organisasjonens oppgaver og funksjon, i kommunikasjon om gitte problemstillinger, dvs. at makten utvikles i kommunikasjonsprosesser mellom involverte aktører (Christensen og Jensen 2011). Uformelle og formelle aktiviteter og samspill griper inn i hverandre påvirker aktørenes virkelighetsoppfatning og tanker om hva som er viktig. Den relasjonelle maktforståelsens fokus er med andre ord rettet mot hvordan ulike aktører som inngår i et kommunikasjonsforhold kan oppnå gjensidig forståelse, enes om hva som er viktige utfordringer og problemer, enes om hva som er relevante handlingsalternativer, bli enige om hva som skal gjøres og hvordan handlingene skal koordineres (Jacobsen og Thorsvik 2013). I 1970-årene utviklet Michel Foucault og Pierre Bourdieu flere maktstudier basert på relasjonell maktforståelse. Foucault arbeidet ut fra fem hovedteser (Christensen og Jensen 2011):

1. Makt kan ikke besittes/innehas, men er noe som transformeres i sosiale relasjoner.
2. Makt er immanent og produktiv, den skaper og former identiteter, virkelighetsoppfatninger, preferanser og handlingsmuligheter.
3. Makt utøves både ovenfra og nedenfra i vekselvirkning og uten noe bestemt mønster.
4. Diskursene som skapes kan ikke kontrolleres.
5. Makt og motmakt utvikles i sosiale relasjoner og forutsetter hverandre.

Sammenhengen mellom de ulike maktdimensjonene slik de presenteres av Christensen og Jensen, vil variere fra situasjon til situasjon, men alle vil kunne ha betydning når forståelsen av hva som skjer i en organisasjon.

Bolman og Deal har identifisert ni maktkilder (Bolman og Deal 2010, 235 flg): Posisjonsmakt, kontroll over belønninger, makt gjennom tvangsmidler, informasjon og ekspertise, renommé, personlig makt, allianser og nettverk, tilgang til og kontroll over agendaer og beslutningsarenaer, fortolkningsmakt (kontroll over meningsdannelse og symboler).

Posisjonsmakt har sitt utspring i formelle posisjoner og makten er knyttet til stillingen. Slik makt har størst betydning i vertikal forhold, dvs. i forholdet mellom over- og underordnede. Den som har en overordnet stilling kan fatte beslutninger som må respekteres og etterleves av de underordnede. Posisjonsmakt har også betydning på det horisontale plan ved at det kan inngås forpliktende avtaler eller kontrakter med andre (eksterne) aktører.

Kontroll over belønninger er en kilde til makt fordi de som har muligheten til å gi belønninger lett vil kunne skaffe seg lojale støttespillere. Belønninger kan komme i ulike former, det kan dreie seg om penger eller andre goder. Ofte vil det være den som allerede har posisjonsmakt som også har kontroll over belønninger og kan fordele disse ut fra eget skjønn.

De som kan utøve *makt gjennom tvangsmidler* bygger sin makt på muligheten til å gripe inn, blokker, tvinge eller straffe. I motsetning til de som har kontroll over belønninger og skaffer seg støttespillere, vil de som har kontroll over maktmidlene skaffe seg lojalitet og støtte på bakgrunn av frykt for sanksjoner.

De som har *informasjon og ekspertise* som er nødvendig for å løse oppgaver, vil på bakgrunn av dette ha makt. I dagens samfunn er denne kilden til makt av stadig økende betydning, i og med at samfunnet blir stadig mer kunnskapsbasert. Å inneha spesielle kunnskaper gir argumentasjonskraft og gjennomslagskraft i interaksjon med andre både internt i organisasjonen og i forholdet til eksterne aktører.

Renommé oppstår som følge av ekspertise og hva man har utrettet. De som har et solid renommé, vil oppnå makt gjennom dette.

Personlig makt kan oppnås gjennom dyktighet, sjarm, karisma og så videre.

Allianser og nettverk er viktige maktkilder. Det er langt lettere å få utrettet noe dersom en har venner og allierte. Denne maktkilden innebærer at man utøver makt gjennom andre. Allianser og nettverk kan være formelle og uformelle, interne og knyttet opp mot eksterne aktører. Makt gjennom allianser og nettverk kan både utøves åpent og skjult.

Tilgang til og kontroll over agendaen og beslutningsarenaene gir makt. De som ikke har tilgang til dette vil i mindre grad kunne utøve makt. Tilgang til beslutningsarenaene gir mulighet til å delta i beslutningsprosesser og i beslutningstaking (direkte makt), mens kontroll over agendaen kan handle om å ha makt til å "sile" hva som skal få tilgang til beslutningsarenaen (indirekte makt).

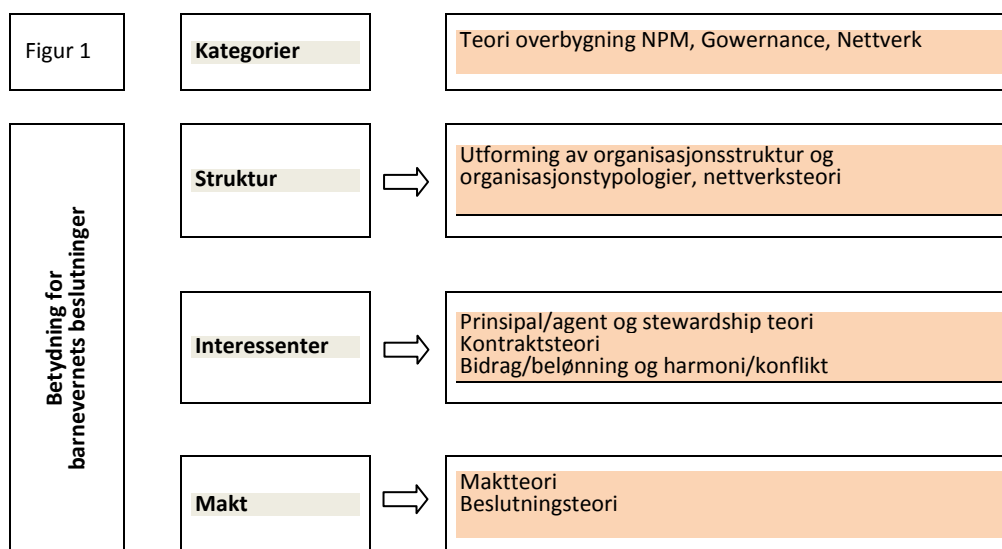
Fortolkningsmakt – kontroll over meningsdannelse og symboler – innebærer å ha makt til å bestemme "hvilke briller" som skal brukes. Denne kilden til makt er primært knyttet til påvirkningsmuligheter og sosialiseringprosesser (bevissthetskontrollerende makt og institusjonell makt)

Maktkildene slik de er identifisert av Bolman og Deal kan opptre innenfor de ulike maktdimensjonene. I vår analyse vil det være hensiktmessig å trekke inn flere maktdimensjoner og ulike kilder til makt.

2.3.7 Oppsummering teori

Med bakgrunn i disse teoretiske perspektivene har vi utarbeidet et rammeverk, som benyttes i analysen av de empiriske dataene. Rammeverket tar utgangspunkt i de *tre* forskningsspørsmålene:

1. Hvordan påvirker organisasjonsstrukturen barnevernets beslutninger?
2. Hvilke kontrakter regulerer samarbeidet mellom barnevernet og samarbeidsaktørene og hvordan påvirker disse bidrags- og belønningsbalansen?
3. Hvordan påvirker ulike maktforhold beslutningene i barnevernet?



3. Vitenskapelig metode og forskningsvalg

Innledningsvis har vi utdypet vår problemstilling og bakgrunn for avhandlingen. I denne delen av oppgaven vil vi beskrive og begrunne vårt metodevalg og se det i sammenheng med de vitenskapsteoretiske forutsetningene. Videre presenterer vi forskningsdesign, metode for datainnsamling og valg av analyse for det innsamlede materialet. I tillegg vil spørsmål rundt validitet og reliabilitet bli diskutert. Dette settes opp mot de valg vi har gjort i den praktiske gjennomføringen av studien.

3.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Vitenskap kan overfladisk defineres som systematiske studier av fysiske eller sosiale fenomener (Ringdal 2007, 33). Samfunnsvitenskapelig metode er nærmere bestemt en måte å gå frem på for å samle inn og beskrive empiri eller data om virkeligheten (Jacobsen 2005). I vitenskapsteorien finnes ulike kunnskapssyn, epistemologi, og ulike syn på virkeligheten, ontologi, som gir svar på slike grunnleggende vitenskaplige spørsmål (Ringdal 2007). Sammenhengen mellom ontologi, epistemologi og metode utgjør grunnlaget for å karakterisere en vitenskapelig disiplin. Ontologi er altså hva vi mener vitenskapen handler om, epistemologien er hvilke typer kunnskap vi mener er mulig og relevant om disse tingene, mens metode er hva vi mener er korrekte fremgangsmåter for å skaffe disse dataene (Nyeng 2004).

Vår ontologi, altså vår virkelighetsforståelse, vil være forskjellig fra person til person og det vil derfor være vanskelig eller for så vidt umulig å komme frem til en omforent forståelse om hvordan verden faktisk ser ut. Ontologiske problemstillinger er relatert til generell virkelighetsforståelse; til hva det vil si for natur, mennesker og ting å eksistere i vid forstand (Nyeng 2004). Innenfor vitenskapsteorien eksisterer det debatter omkring ulike metodiske tilnærminger, og den ontologiske debatten (Jacobsen 2005) dreier seg om hvorvidt sosiale systemer består av lovmessigheter, eller om alt vi studerer er unikt. I denne debatten skiller man gjerne mellom en positivistisk og en konstruktivistisk, hermeneutisk retning. De to retningene er vesensforskjellige i sitt utgangspunkt og nærmer seg den sosiale virkeligheten på ganske forskjellige måter (Nyeng 2004).

Positivismen har sitt utspring i naturvitenskapene med en sterk tro på lovmessigheter og vitenskapens evne til å avsløre dem og formulere de kvantitativt. En grunnholdning er at vitenskapelige utsagn skal bygge på observerbare fakta og hva som er vitenskapelig metode må bestemmes uavhengig av hva som studeres. Positivismen har en deduktiv logikk der hvor minst én universell lov inngår som premiss og lovmessigheter forklarer observerte fenomen (Jacobsen 2005). En kritikk av den positivistiske vitenskapen kommer fra den hermeneutiske forskningstradisjonen som blant annet hevder at det ikke finnes én objektiv sosial virkelighet,

men bare ulike forståelser av virkeligheten. Den hermeneutiske tradisjonen legger til grunn at virkeligheten er sosialt konstruert og at det ikke er menneskets adferd i seg selv som er vesentlig, men den mening mennesket selv legger i adferden. Det viktigste er altså ikke det som faktisk skjer, men hvordan ulike personer fortolker hendelsen, og fokuset flyttes slik sett fra det objektive til det subjektive. Et fenomen er kontekstavhengig og menneskene er et handlende subjekt som skaper intensjoner og handling, og legger på den måten mening i det de gjør (ibid). Valg av ontologisk utgangspunkt vil uansett retning ha betydning for hva man leter etter når man skal gjennomføre en undersøkelse (ibid).

Epistemologi eller erkjennelseslæren, handler om hvordan og i hvor stor grad det er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten (Jacobsen 2005, 26). Som vi har sett ovenfor vil vår oppfatning av verden være svært forskjellig, og det vil naturlig nok da eksistere en uenighet om i hvilken grad det er mulig å samle inn kunnskap *om* denne verden. Epistemologiske problemstillinger er knyttet til mer grunnleggende kunnskapssyn som legges til grunn for forskningen (Nyeng 2004), og i denne debatten skilles det også mellom en positivistisk og hermeneutisk eller fortolkningsbasert tilnærming (Jacobsen 2005).

I følge den positivistiske retningen finnes det en objektiv verden utfor oss selv som kan studeres på en nøytral måte. Dette innebærer at alt, for eksempel fysiske ting, sosiale systemer, mennesker og lignende, kan studeres empirisk ved hjelp av sansedata (se, høre, føle). Vi kan slik opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden. Resultatene av forskningen kan kobles sammen og vi får dermed en stadig bedre oversikt over de lovmessigheter samfunnet styres av.

Den hermeneutiske (fortolkningsbaserte) tilnærming mener imidlertid at det ikke er mulig å forklare alle menneskers handlinger objektivt, og gir oss dermed en helt annen ramme for å forstå fenomenene vi observerer. Verden er ikke lik for alle og man kan dermed ikke snakke om en objektiv virkelighet. I følge denne tilnærmingen finnes det ikke én sosial virkelighet, det finnes bare ulike forståelser av den, og en slik forståelse av virkeligheten kan bare kartlegges ved at man setter seg inn i menneskenes fortolkninger og meningsdannelser i spesielle sosiale fenomener. Lovmessigheter som gjelder på tvers av tid og rom finnes ikke, og alt må forstås i en i sin spesifikke kontekst (Jacobsen 2005). Det er slik sett nødvendig å snakke med mennesker, få innsikt i deres forståelsesverden og se på hva de gjør for å kunne utvikle en slik subjektiv kunnskap.

Vi mener at vårt ontologiske ståsted faller inn under den hermeneutiske eller konstruktivistiske retningen. Det vi skal studere er kontekstavhengig, og kan dermed ikke isoleres ut fra den sammenhengen det befinner seg i. Vi er ikke ute etter å beskrive én virkelighet, men heller resultatet av de involvertes sosiale konstruerte oppfatning av sin virkelighet. Med dette utgangspunkt er det naturlig at vårt epistemologiske ståsted også faller

inn under denne retningen. Utgangspunktet er å utforske hvordan menneskene i organisasjonen fortolker den virkeligheten de lever i. Hver enkelt aktør vil ha en egen forståelse av virkeligheten, og hvilke meninger de enkelte menneskene danner seg om fenomenet, vil følgelig være det sentrale for oss. Vi vil derfor ha behov for å snakke med de involverte for å få innsikt i hvordan de forstår sin virkelighet. I hermeneutikken er vektlegging av delene og tolkningen av disse viktig for å forstå helheten. Det er de sentrale detaljene som kan gi ny innsikt og forståelse om et fenomen (helheten) som trekkes frem. På denne måten skjer det hele tiden en veksling mellom de enkelte delene eller detaljene og helheten. En slik veksling mellom deler og helheten gjør at analysen får en ”spiralform”, ofte kalt den hermeneutiske spiral (Jacobsen 2005, 185).

3.2 Våre metodiske valg

Som vi har nevnt tidligere er det en tett sammenheng mellom ontologi, epistemologi og metode, og vi har allerede tilkjennegitt at vi i vår undersøkelse i hovedsak har en fortolkningsbasert eller hermeneutisk tilnærming. Dette innebærer at vi søker å forstå et fenomen heller enn å forklare. Som vi har beskrevet ovenfor finnes det ikke en omforent forståelse av hvordan verden ser ut eller hvordan virkeligheten bør tolkes. Det vil således også eksistere uenighet om hvilken *metode* som er best egnet til å studere virkeligheten. Metode kan sies å være en systematisk måte å undersøke virkeligheten på, og skal i følge Jacobsen (2005) angi hvilke framgangsmåter som skal anvendes for å kartlegge denne virkeligheten. Nøkkelordet i forskning er systematikk, og forskning er forskjellig fra den ”daglige” innsamlingen av informasjon ved at innsamlingen av data, behandling av informasjon og prestasjonen er *systematisk* (ibid). Valg av metode gjøres ut fra problemstillingen og det sentrale blir å anvende metoder som kan belyse problemstillingen på en så god måte som mulig.

Et viktig spørsmål man må ta stilling til er hvilken strategi som er best egnet til å samle inn data om virkeligheten. I følge Jacobsen (2005) står valget mellom en induktiv og deduktiv strategi. Den sistnevnte framgangsmåten er å gå fra teori via deduktiv logikk og teoretiske påstander, til empiri. Det vil si at man på bakgrunn av tidligere empiriske funn og teorier skaper seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, før man så går ut og samler inn empiri for å se om forventningene stemmer overens med denne virkeligheten. Et problem med denne strategien kan være at man som forsker blir mest opptatt av å lete etter informasjon som støtter opp under de forventninger en startet undersøkelsen med. Et alternativ til deduksjon er en induktiv tilnærming, eller fra empiri til teori. Her har forskeren ideelt sett, et mer åpent sinn i sin tilnærming til virkeligheten. Målsettingen er at ikke noe, heller ikke forskerens forutinntatte holdninger og forventninger, skal begrense hvilken informasjon som samles inn. Ut fra en slik åpen tilnærming dannes teoriene (ibid).

Selv om vi ønsker å ha en mest mulig åpen tilnærming til vårt forskningsfelt, vil vår tilnærming naturlig nok være preget av den kunnskapen vi har med oss på området, og vi tar slik sett utgangspunkt i noen teorier som kan sies å være en del av vår for-forståelse. Vi anser likevel en induktiv tilnærming som mest passende for å svare på vår problemstilling, med bakgrunn i at vi går inn i en organisasjon med et så åpent sinn som mulig, og prøver å skaffe ny kunnskap basert på den informasjon vi får fra våre informanter.

En annen metodisk problemstilling man må ta stilling til er nærhet eller distanse. Dette handler om å minimere eller eliminere forskerens effekt på det som studeres. Avstanden mellom forskeren og fenomenet som studeres er det sentrale, og idealet er repliserbarhet som vil si at en annen forsker, som gjennomfører et identisk forskningsopplegg, kommer frem til samme resultat (Jacobsen 2005). En fullstendig distanse mellom forskeren og det som forskes på synes imidlertid ikke å være en realistisk mulighet. Å vektlegge en slik avstand mellom forskeren og forskningsobjektet kan også gjøre forskningen dårligere fordi det begrenser muligheten til å gå dypere inn i den enkeltes forståelse og fortolkning. Nærhet kan således være like viktig som distanse.

Vårt utgangspunkt som forskere er at vi alle tre har bakgrunn fra barnevernet på ulike nivå, altså både fra statlig og kommunal barneverntjeneste. En av oss er også fagleder for den ene barneverntjenesten vi har undersøkt og blir følgelig forsker i egen organisasjon. Vi har dermed god kjennskap til og personlig engasjement i det feltet vi skal undersøke, og problematikken rundt nærhet vs distanse vil derfor kunne tilspisse seg ytterligere. I følge Repstad (2007) er forskning i egen organisasjon ikke å anbefale blant annet fordi det i det kan føre til at man mister den akademiske distansen og får personlig interesse for det som skjer i feltet, gjerne kalt ”to go native”, eller å bli en av de innfødte (Repstad 2007, 39). Vi er klar over at vår kjennskap til feltet kan gjøre oss mer forutinntatte og at vi tar mer for gitt enn hva man som forsker skal gjøre. Gjennom undersøkelsen har der derfor vært svært viktig å problematisere dette for å kunne opprettholde tilstrekkelig avstand og å kunne inneha en så analytisk og objektiv holdning som mulig. Vi vil likevel hevde at i vår forskning har nettopp nærhet vært viktig med tanke på at vi ønsket å gå i dybden og intervju personer for å få svar på våre spørsmål. Vi vil slik sett hatt behov for å opparbeide en relasjon til de vi har intervjuet. I tillegg vil det være lite tvil om at våre egne personlige verdier uansett alltid vil påvirke undersøkelsen på et eller annet nivå.

Et annet viktig spørsmål er hvilke metode som gir det mest fullstendige bildet av virkeligheten, eller hvordan sosiale fenomener skal forstås. To grunnleggende analyseperspektiver er holisme eller individualisme. I det holistiske perspektivet befinner de grunnleggende forklaringsvariablene seg på makro- eller samfunnsnivå (ovenfra-og-ned), mens de i det individualistiske perspektivet befinner seg på mikro- eller individnivå (neden-

fra-og-opp) (Ringdal, 2001, 44-45). Sistnevnte innebærer i følge Jacobsen (2005) at et fenomen forstås best ved at man betrakter enkelte menneskers motiver og handlinger. Enkeltmennesket er den viktigste datakilden gjennom det de sier eller gjør, og større enheter, for eksempel en organisasjon, kan bare forstås som en samling av enkeltindividers meninger og handlinger. Ut fra en holistisk tilnærming derimot, må fenomener forstås som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår i (ibid). I vår undersøkelse er sistnevnte særlig relevant nettopp fordi vi er opptatt av samspillet mellom enkeltindividene og helheten de inngår i.

Det siste, og kanskje det viktigste spørsmålsstillingen vi vil nevne i forbindelse med metodevalg er om den informasjonen man samler inn skal basere seg på ord eller tall, altså valget mellom kvalitativ eller kvantitativ metode. Den kvantitative metoden går gjerne i bredden med mange informanter, og tar utgangspunkt i at den sosiale virkeligheten kan måles ved bruk av metoder og instrumenter som gir informasjon i form av tall, f.eks. ved spørreskjemaer med faste svaralternativer. Kvantitativ metode er knyttet til et positivistisk eller naturvitenskaplig syn på verden. Tall og statistikk er imidlertid ikke selvforklarende, derfor inngår fortolkning som et sentralt element også i kvantitativ forskning. Den kvalitative metoden samler inn data i form av ord og gir således en større forståelse av hvordan mennesker tolker sosiale fenomener. Dette får man best tak i ved å observere hva menneskene sier og gjør, f.eks. gjennom feltobservasjoner eller åpne intervjuer (Jacobsen 2005). Det viktige i kvalitativ metode er å utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener, slik det oppleves for de involverte selv. I følge Nyeng (2004, 188) er forskjellen mellom kvantitativ og kvalitativ metode *måling*, det vil si at man i kvantitativ metode nærmer seg det man skal undersøke gjennom på forhånd oppdelte variabler som man måler for å få svar på forskningsspørsmålet. I forhold til kvalitativ metode er tilnærmingen gjerne åpnere og man nærmer seg studieobjektet med en bredere tematisk innfallsvinkel.

Hvilket metodisk utgangspunkt man velger vil som sagt være avhengig type problemstilling. Den ene metoden er ikke nødvendigvis bedre enn den andre, men egner seg i ulike sammenhenger, eller kan gjensidig supplere hverandre (Jacobsen 2005). Om man velger kvantitativ eller kvalitativ tilnærming blir ofte et valg av strategisk og ikke prinsipiell karakter.

3.2.1 Oppsummering av metodiske valg

Med utgangspunkt i vår problemstillingen har vi valgt kvalitativ metode for vår datainnsamling. I vår undersøkelse har vi hatt ønske om å utforske meningsinnholdet i et sosialt fenomen og få en best mulig forståelse av hvordan de involverte tolker sin sosiale virkelighet. Dette kan vi best få best til ved å observere dem, hva de sier og gjør, og la dem

snakke med sine egne ord. I følge Jacobsen (2005, 36) er denne metoden mer åpen for ny informasjon, gjennom det overraskende som ikke var forventet på forhånd, og henger på denne måten ofte sammen med en induktiv tilnærming. Vi har gjennom en så åpen tilnærming som mulig hatt som målsetting å skape en nærhet til det (og dem) vi har forsket på gjennom samtaler (intervju), og på den måten har vi forsøkt å få frem mest mulig av de variasjoner og nyanser som ligger i deres fortolkninger. Kvalitativ metode gir slik sett mulighet for direkte kontakt med informantene der man også kan observere samtidig som intervjuet pågår, samt at vi ved uklarheter har hatt muligheten til å utdype spørsmål for å få mer nøyaktig informasjon om det vi har ønsket å vite noe om. Metoden har således stor grad av fleksibilitet

Vi har valgt å benytte utelukkende en kvalitativ metode fordi vårt utvalg er begrenset. Som hovedkilder for vår undersøkelse har vi benyttet både dokumentstudier og semi-strukturerte intervju, og vi oppnår for så vidt gjennom dette å hente informasjon om det fenomen vi studerer fra to ulike kildegrunnlag.

3.2.2 Fordeler og ulemper med kvalitativ metode

Som nevnt har vi valgt utelukkende kvalitativ metode for vår datainnsamling. Med bakgrunn i at vår problemstilling er uklar og eksplorerende har vi behov for en metode som gir fleksibilitet og nærhet til respondentene. Vi har behov for å avklare et relativt uavklart tema og å få frem en nyansert beskrivelse av sammenhenger mellom individ og kontekst. Metoden gir også mulighet for å tilpasse vår problemstilling eller undersøkelsesopplegget underveis i prosessen. Siden vi på forhånd ikke har laget helt faste spørsmål med faste svarkategorier vil metoden også kunne ha høy begrepsgyldighet (Jacobsen 2005), ved at man får frem en mest mulig ”riktig” forståelse av fenomenet beskrevet av de som undersøkes. Et viktig stikkord er også åpenhet fordi metoden legger få begrensninger på de svarene respondenten gir og slik sett gir mulighet for å få frem mest mulig detaljer og nyanser. En kvalitativ tilnærming betegnes gjerne som en interaktiv prosess mellom problemstilling, undersøkelsesopplegg og datainnsamling. Etter hvert som data samles inn kan både problemstilling, undersøkelsesopplegg, datainnsamlingsmetode og analyse endres underveis (ibid).

En ulempe ved metoden er imidlertid at den kan være svært ressurskrevende. Dette medfører begrenset kapasitet i forhold til hvor mange enheter man kan undersøke, noe som får betydning for hvor representativ undersøkelsen er og som tidligere nevnt, muligheten for generalisering. Store nyanseforskjellene i svarene kan gjøre det vanskelig å tolke informasjonen. Datamengden er gjerne kompleks og det kan være lett å miste oversikten slik at en etter hvert mister helheten av syne. Det kan også være vanskelig å forholde seg helt åpen for alle detaljer og nyanser, slik at det skjer en ubevisst siling av informasjon man får. En annen ulempe er at man kan komme for nært det som skal undersøkes og at man slik sett er

med på å skape de resultatene som fremkommer i stedet for å måle hvordan informanten opplever fenomenet (ibid). Til tross for de utfordringene vi har skissert ovenfor, vil vi likevel argumentere for at kvalitativ metode er et godt og riktig valg i forhold til det vi ønsker å undersøke. Imidlertid er det viktig at vi har disse ulempene eller utfordringen i tankene under hele undersøkelsesforløpet.

3.3 Valg av forskningsdesign (casestudier)

Et forsknings- eller undersøkelsesdesign er en overordnet plan for hvordan en undersøkelse skal gjennomføres. Undersøkelsesdesignet gir et rammeverk for innhenting og analyse av data og må først og fremst være egnet til å svare på problemstillingen. Valgene man gjør i forhold til undersøkelsesdesignet vil også ha konsekvenser for undersøkelsens gyldighet/validitet og pålitelighet/reliabilitet (Jacobsen 2005). Begrepene validitet og reliabilitet vil bli nærmere behandlet i et senere kapittel.

Valg av *type* problemstilling er sentralt både i forhold til undersøkelsesopplegg og metode. Jacobsen (2005, 72) peker på følgende tre dimensjoner som kan benyttes til å analysere problemstillinger: 1) om problemstillingen er klar eller uklar, 2) om den er forklarende (kausal) eller beskrivende (deskriptiv) og 3) om vi ønsker å generalisere eller ikke.

Utgangspunktet for vårt forskningsdesign var at vi ønsket å finne mer ut av hvilken betydning organisering, ressurser og makt har for barnevernets beslutninger. Etter at intervjuene var avsluttet ble vi av veileder utfordret til å se nærmere på denne problemstillingen. Vi hadde et rikholdig datamateriale og han mente at det ikke ville være noe problem å avgrense ytterligere. Vi valgte å erstatte ressursspørsmålet med spørsmål om ulike aktørers interesse i samarbeidet. Vi mente at vi hadde tilstrekkelig informasjon knyttet til forpliktelser /interessenter fordi dette ble fanget opp i flere spørsmål knyttet til både struktur, ressurs og makt. Vår endelige problemstilling ble derfor som følger:

I hvilken grad har samarbeid med andre kommunale tjenester betydning for barnevernets beslutninger?

Vi har operasjonalisert problemstillingen i 3 forskningsspørsmål:

1. Hvordan påvirker organisasjonsstrukturen barnevernets beslutninger?
2. Hvilke kontrakter regulerer samarbeidet mellom barnevernet og samarbeidsaktørene og hvordan påvirker disse bidrags- og belønningsbalansen?
3. Hvordan påvirker ulike maktkilder beslutningene i barnevernet?

Problemstillingen vår definerer undersøkelsens formål, og den viser at vi ønsker å finne ut på hvilken måte struktur, interessentens forpliktelser, bidrag og belønninger og maktforhold, påvirker de beslutningene som fattes i barnevernet.

Når problemstillingen er uklar og har preg av et åpent spørsmål er det behov for en mer eksplorerende, utforskende type undersøkelse. Dette betyr at det ikke er helt klart hva man vil spørre om eller hva man vil finne i undersøkelsen, og at man har til hensikt å utdype noe man vet lite om. Et eksplorerende undersøkelsesopplegg vil dermed gjerne dreie seg om å avdekke hvilke variabler som er relevante i forhold til hvilke verdier som finnes på de ulike variablene. Hensikten med denne type undersøkelser er ofte å avdekke ny kunnskap ved fenomenet for å få en dypere forståelse av hva fenomenet egentlig består av, eller utvikle en teori som kan munne ut i et sett hypoteser som kan testes (Jacobsen 2005). En forklarende problemstilling tar sikte på å forklare årsakene til at noe skjer. Dette kan uttrykkes enkelt som en kausalvirkning, for eksempel: hvis A så B, eller årsak og virkning. En deskriptiv eller beskrivende problemstilling vil derimot ha som mål å beskrive et fenomen og kartlegge dets omfang (ibid).

Ved utforming av problemstillingen må man også ta utgangspunkt i om man ønsker å generalisere eller ikke. Å generalisere vil si at resultatet i en situasjon kan overføres til andre situasjoner. Grunnleggende krav til generalisering er i følge Jacobsen (2005) at en viss mengde undersøkelsesenheter eller utvalg må være trukket ut av populasjonen (alle undersøkelsesenheter vi ønsker å uttale oss om) på en spesiell måte. Dersom man ønsker å generalisere velger man ofte et ekstensivt undersøkelses- eller forskningsdesign.

Vår problemstilling har preg av et åpent spørsmål og kan derfor sies å være *uklar*. Selv om vi har visse løse forestillinger, har vi lite konkret teoretisk forhåndskunnskap om det vi ønsker å undersøke og det er derfor vanskelig å stille opp helt klare hypoteser. Det er ikke helt klart hva vi vil finne i undersøkelsen. Det er også vanskelig å på forhånd vite hva som er de viktigste variablene som skal undersøkes, og det er behov for en mer *eksplorerende*, utforskende type undersøkelse, der verdier og variabler heller avdekkes og konkretiseres underveis. I og med at vi ønsker å kartlegge hvordan barnevernets samarbeid med andre påvirker de beslutninger som fattes, er vår problemstilling også av *beskrivende* art.

Fokuset i vår undersøkelse vil være å forstå eller å forklare mulige sammenhenger og påvirkningsforhold når det gjelder i hvilken grad (eller hvordan) samarbeid med andre interessenter påvirker de beslutningene barnevernet gjør. Den viktigste delen av undersøkelsen blir å identifisere og beskrive de involvertes opplevelse av dette gjennom intervjuer. På denne måten blir de empiriske funnene grunnlaget for utvikling av teori, og vår problemstilling kan dermed også kalles teori- og hypoteseutviklende (Jacobsen 2005).

Fordi vår undersøkelse er spesifikk, vil vi trolig ikke kunne generalisere funnene i særlig grad. Vi anser heller ikke dette for viktig da vi er mest interessert å forstå hvordan ulike fenomener henger sammen og påvirker barnevernets beslutninger. Vi er mer interessert i å utvikle en mer generell teori om hvordan virkeligheten er og hvordan fenomener henger sammen ved å intervjuer noen få enheter. Denne type generalisering kalles i følge Jacobsen (2005) for teoretisk generalisering (Jacobsen 2005, 96). Selv om det ikke vil være aktuelt å generalisere våre funn, vil vi med vår undersøkelse få muligheten til å utvikle eksplisitt kunnskap om de organisasjonene eller prosessene vi studerer.

Ved valg av undersøkelsesdesign er det vanlig å skille mellom intensive og ekstensive design. Sistnevnte går i *bredden* og undersøker gjerne mange enheter. Ved å gå i bredden forsøker man å få en så presis beskrivelse av omfanget eller hyppigheten av et fenomen som mulig, på tvers av ulike kontekster, samtidig som man øker muligheten for å generalisere funnene fra et utvalg til en populasjon (ibid).

Intensivt design vil derimot si å gå i *dybden* av et fenomen og handler om hvordan man ønsker å nærme seg et fenomen på. Å gå i dybden er et forsøk på å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i tillegg til at man forsøker å få en helhetlig forståelse av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i (ibid). Intensivt design anbefales også når problemstillingen er uklar og dårlig forstått (ibid). Eksempel på intensivt design kan være case-studier.

Det er ikke uvanlig å kombinere ekstensive og intensive design, også kalt design-triangulering (ibid). Imidlertid kan intensive undersøkelsesopplegg ofte være så krevende både i forhold til tid og kompleksitet at en kombinasjon kan være vanskelig. Valget man gjør vil gjerne være avhengig av undersøkelses fokus og hvor mange enheter som undersøkes.

Vi har tidligere sagt noe om at vi ønsker en mest mulig åpen tilnærming til det vi skal studere, altså er vår undersøkelse preget av en induktiv tilnærming gjennom kvalitativ forskningsmetode. Med bakgrunn i dette faller det naturlig for oss å velge intensivt forskningsdesign. Vi ønsker å gå i dybden og forsøke å få fram så mange relevante nyanser og detaljer som mulig gjennom samtaler (intervjuer) med de involverte, for å kunne danne oss et mest mulig helhetlig bilde av forholdet mellom menneskene og den konteksten de inngår i. I undersøkelsen har vi også vært mest opptatt av å få et helhetlig bilde av hvordan samarbeid med andre har for barnevernets beslutninger. Altså er vi opptatt av innholdet mer enn for eksempel av hvor ofte det forekommer. I den forbindelse vil det være viktig for oss å kunne gå i dybden på et relativt smalt felt, heller enn å gå bredt ut, for å få frem mest mulig nyanserte data. Innenfor intensive design nevner Jacobsen (2005) case-studier og små-N-studier. Sistnevnte er egnet når man ønsker å få frem flest mulig nyanser av et fenomen.

For vår undersøkelse har vi valgt case-studier. Case-studier egner seg godt når man ønsker en dypere forståelse av en spesifikk hendelse, eller når man ønsker å beskrive hva som er spesifikt med et spesielt sted, som for eksempel en organisasjon. Videre fokuserer case-studier på kontekst og samspillet mellom mennesker (Jacobsen 2005). I følge Wennes (2006) er casestudier kanskje særlig nyttige der det er viktig å forstå sosiale prosesser i deres organisatoriske kontekst og omgivelser, slik vi ønsker med vår undersøkelse. Begrepet *case* er hentet fra det latinske *casus* som peker på betydningen av enkelttilfeller. Det legges slik sett vekt på at det dreier seg om ett eller noen få tilfeller som gjøres gjenstand for forskning (Wennes i Nyeng og Wennes 2006). Med bakgrunn i vårt metodevalg har vi begrenset vår undersøkelse til tre caser med tilhørende underenheter. Disse vil bli gjort ytterligere rede for i et senere kapittel.

3.4 Utvalgsstrategi – valg av undersøkelsens enheter

Utvalget som danner grunnlaget for undersøkelsen er avgjørende for de resultater man kommer frem til. Det er flere faktorer som avgjør hvordan dette skal settes sammen. Slik vi ser det er valg av datakilder kanskje en av de mest kritiske fasene i undersøkelsen. Utvalg av enheter vil ha stor betydning for undersøkelsens pålitelighet og troverdighet, samtidig som tid og kapasitet er en vesentlig faktor i forhold til størrelse og sammensetning på utvalget (Jacobsen 2005). I vårt arbeid med å velge ut enheter var det viktig for oss å få et bredt, men likevel håndterlig utvalg for å belyse vår problemstilling. Det var også avgjørende at enhetene var i besittelse av grunnleggende kunnskap om det kommunale barnevernet med tanke på at det er den som har skoen på som vet hvor den trykker.

Jacobsen (2005) beskriver 3 trinn i utvelgelsen av respondenter. Det første er å skaffe seg best mulig oversikt over alle man vil undersøke uten tanke for tid og ressurser. Dernest må man dele enhetene inn i undergrupper, for eksempel ved hjelp av inndelingsvariabler, og til sist finne kriterier for utvelgelse av respondentene. Utvalgskriterier kan være tilfeldig, ut fra bredde og variasjon, ut fra informasjon, det typiske eller ekstreme, snøballmetoden, eller ved en kombinasjon av ulike metoder. Denne kombinasjonen består i følge Jacobsen (2005) av: 1) å bestemme hvor mange personer man vil ha med i undersøkelsen, 2) å dele populasjonen inn i grupper og foreta et tilfeldig utvalg av det antallet man har bestemt seg for, og til slutt 3) gå kritisk gjennom de personene som er trukket ut og vurdere om det er for mange eller for få av noen. I Norge leverer de fleste kommuner barneverntjenester og vår populasjon i denne sammenheng er ansatte i kommunene i Norge. Vi gjorde i første omgang et utvalg av tre case, to kommuner og en bydel. Ved å velge disse kommunene mener vi at vi har fått både bredde og variasjon i casene. De 2 kommunene og den ene bydelen vi har valgt er tilnærmet like i størrelsen, samtidig som vi får et storyperspektiv inn i sammenligningen dersom vi ser på kommunen med bydel, som en enhet. De aktuelle kommunene har også alle valgt å

samorganisere barneverntjenesten med andre hjelpetjenester, men har kommet noe ulikt med hensyn til samorganiseringen og samhandlingen med øvrig hjelpeapparat i kommunen, faktorer som i seg selv er spennende. Kommunene er beliggende i ulike fylker og har ulik bruk av barnevernets tjenester.

Som nevnt var det viktig for oss å gjøre et bredt, men håndterlig utvalg av respondenter som kunne gi oss relevant informasjon i forhold til undersøkelsen. Et viktig utvalgs-kriterium ble derfor informasjon, noe som forutsetter at man vet noe om hver som sitter på førstehånds-kjennskap og informasjon om det aktuelle tema. Siden vi alle tre er ansatt i barnevernet på ulike nivåer har vi stor kontaktflate rundt om kring i de kommunale barneverntjenestene. En av oss er også ansatt i en av de aktuelle kommunene, noe som gjorde det relativt enkelt å få tilgang til intervjuobjekter. Vi benyttet oss derfor av den kjennskapen vi har til feltet ved utvelgelse av respondentene.

Vi ønsket å intervju ansatte og ansvarlige for barneverntjenester på ulike nivå i kommunene, altså både ansatte, ledere av barneverntjenesten, virksomhetsledere (mellomledelsen) og overordnet ledelse fordi vi er opptatt av å få frem ulike nyanser og perspektiv.

Vi valgte å systematisere denne populasjonen i følgende undergrupper:

1. Ledere på overordnet nivå
2. Ledere på virksomhetsnivå
3. Ledere av barneverntjenesten
3. Ansatte i barneverntjenesten

Jakobsen (2005) skiller mellom begrepene respondenter og informanter når det gjelder intervjuobjekter. Respondenter er personer med direkte kjennskap til fenomenet eller som direkte representerer den gruppen vi ønsker å undersøke, mens informanter er personer som har god kjennskap til gruppen som skal undersøkes uten at de selv er representanter for den. I vår undersøkelse kan alle intervjuobjektene karakteriseres som respondenter (Jacobsen 2005).

Vi ønsket å intervju respondenter fra alle gruppene for å få relevant informasjon om holdninger og fortolkninger innenfor hver gruppe. Etter vår mening kan dette gi god empiri og et nyansert bilde av våre caser. I utvelgelsen brukte vi en kombinasjon av utvalgs-kriteriene som nevnt ovenfor, blant annet tok vi utgangspunkt i kriterier som informasjon, størrelse og type organisering. Vi valgte i hovedsak å benytte oss av det som Jacobsen (2005) kaller «*bredde og variasjon*» både hva gjelder valg av kommune og respondenter.

Når det gjelder respondentene var inndelingsvariabler som for eksempel alder og kjønn, eller hvor lenge de hadde arbeidet i barnevernet, mindre viktig. En viktig inndelingsvariabel var imidlertid hvilke rolle respondentene hadde. Dette fordi vi ønsket et balansert utvalg av

ledere, mellomledere og ansatte. For å få mest mulig bredde og spredning var det som nevnt viktig å velge enheter fra ulike nivåer (som også kan forstås som undergrupper). Vi gjorde et utvalg på ni respondenter; tre saksbehandlere, tre mellomledere (barnevernsledere) og tre toppledere fra hver kommune. Da en av topplederne av ulike grunner likevel ikke ønsket å delta i vår undersøkelse, endte vi opp med totalt 8 respondenter, noe som kan hevdes å være en vanlig størrelse på et utvalg. Av disse utgjorde 7 kvinner og 1 mann, hvorav alle var i alderen 40 til 60 år. Det var lederne av barnevernstjenestene som valgte hvem av saksbehandlerne vi skulle snakke med, for oss var det viktig at det var ansatte med erfaring. Alle tre saksbehandlerne hadde arbeidet i barneverntjenesten i mer enn 5 år, hvorav en av dem hadde arbeidet i kommunale hjelpetjenester i mer enn 20 år. To av saksbehandlerne hadde sosionomutdannelsen, og en hadde førskolelærerdanning. Fordi kommunene hadde ulik organisering hadde mellomlederne også noe ulik stillingsbetegnelse og ansvarsområde. En hadde stillingsbetegnelsen virksomhetsleder med personal- og budsjettansvar for flere tjenester, en annen hadde betegnelsen barnevernleder med personal- og budsjettansvar for bare barneverntjenesten i kommunen, mens den tredje var avdelingsleder for barneverntjenesten med delvis personalansvar. Respondentene fra toppledelsen var henholdsvis kommunalsjef og enhetsleder/virksomhetsleder.

Av den grunn ble inndelingen som skissert over er noe uklar. Følgelig har vi i undersøkelsen benevnt våre respondenter noe ulikt:

Nivå 1 er kommunalsjef i kommune C og virksomhetsleder i kommune A.

Nivå 2 er virksomhetsleder i kommune C og barnevernsleder i kommune B.

Nivå 3 er saksbehandlere i alle kommunene.

I oppgaven har vi skilt mellom de ulike nivåene på følgende måte: Overordnet nivå som representerer kommunens øverste ledelse og administrasjon (rådmann, kommunalsjefer og stab), virksomhetsnivået er virksomheten som tjenestene er organisert inn i, og tjenestenivået er respektive tjenester med leder og ansatte (eksempelvis barnevernet).

3.5 Valg av metode for innsamling av kvalitativ data

Hensikten med de dataene som samles inn, er å sette funnene opp mot problemstillingen og den teoribakgrunnen vi benytter. Ved datainnsamling er det vanlig å skille mellom to typer; primærdata og sekundærdata. Sekundærdata er data som er samlet inn av andre. Dette innebærer at dataene er samlet inn til andre formål enn til å belyse den problemstillingen forskeren ønsker å belyse. Sekundærdata i kvalitativ forskning kalles gjerne med en fellesbetegnelse for *tekster* som forskeren forsøker å fortolke slik at de passer eget formål. Ved utvalg av sekundærdata er det viktig å være bevisst på utvalget av kilder til dataene. Den

største utfordringen i utvelgelsen av kilder er i følge Jacobsen (2005) at det allerede ved utformingen av dokumentet er gjort en kraftig utsiling. Han skiller mellom:

- *Førstehånds- versus andrehåndskilder.*
- *Offentlige versus private kilder.*
- *Personlige versus institusjonelle kilder.*

Primærdata er ny data som samles inn for første gang direkte fra kilden og er gjerne skreddersydd for en spesiell problemstilling. Denne type data kan samles inn ved hjelp av for eksempel observasjoner eller intervjuer, enten i grupper eller individuelt. Den mest vanlige metoden er det åpne individuelle intervjuet som egner seg best når relativt få enheter skal undersøkes, når vi er interessert i hva det enkelte individ sier og når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen (ibid).

Som hovedmetode for datainnsamling har vi benyttet primærdata ved hjelp av intervju. I tillegg har vi benyttet sekundærdata som har hatt som hovedformål å belyse problemstillingen vår ytterligere.

Til forskningsspørsmål *to* og *tre* har vi derfor valgt å benytte både primærdata og sekundærdata. Sekundærdata er valgt for å få ytterligere informasjon om hvilke kontrakter som forplikter de ulike aktørene i samarbeidet. Vi er klar over at disse dataene er samlet inn og brukt i en annen hensikt enn den hensikt vi har hatt, og at det kan oppstå et misforhold mellom den informasjonen vi skal benytte og det vi ønsker å benytte den til. Imidlertid er dette offentlige, institusjonelle kilder (Jacobsen 2005). Dokumentene som er innhentet er styringsdokumenter som ligger ute på kommunenes nettsider og informasjon om ulike lover. Vi etterspurte styringsdokumentasjon fra kommunene i intervjuene, men fikk beskjed om å benytte kommunenes internettsider, da dokumentene som ligger der er de mest oppdaterte. Vi anser derfor påliteligheten som stor. En risiko i dette er likevel at vi ikke har klart å finne alle de dokumentene som kommunene styrer virksomhetene etter. Av den grunn har vi også innhentet informasjon om dette i intervjuene (primærdata). Til forskningsspørsmål *to* og *tre* har vi også benyttet statistiske tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og fra Fylkesmannen, i tillegg til primærdata. Disse datakildene er også offentlige og institusjonelle kilder. Vi mener på bakgrunn av dette at vi har kontroll over mulige feilkilder og at vi kan stole på de kildene dataene kommer fra da dette er andrehånds- og institusjonelle kilder (Jacobsen 2005).

Vi har samlet inn primærdata gjennom semi-strukturete individuelle intervjuer blant saksbehandlere og ledere i barneverntjenesten i tre kommuner. Vi valgte denne metoden fordi vi mener at denne metoden er mest hensiktsmessig for å innhente informasjon om andre menneskers oppfatning av sin virkelighet, samtidig som intervjusituasjonen gir mulighet for en rik beskrivelse av et fenomen uten at det er for mange fortolkende ledd mellom

undersøkeren og den som undersøkes (Jacobsen 2005). Vi ønsket å gå i dybden for å få frem individuelle synspunkter og intervjuobjektene fortolkninger og forståelse av sin virkelighet. Gjennom intervjuer ville vi få tilgang til personlige synspunkter og beskrivelser fra personer som har direkte befatning med beslutninger i det kommunale barnevernet på ulike nivå. Vi ønsket videre å bruke den empirien vi samlet inn gjennom intervjuene til å bygge teori ved å fortolke og trekke slutninger i vår undersøkelse.

I forbindelse med utarbeidelse av intervjuene har vi med en viss fleksibilitet støttet oss til Kvale og Brinkmanns (2009) beskrivelse av intervjuundersøkelsen i syv stadier; 1) *tematisering*, 2) *planlegging*, 3) *intervjuing*, 4) *transkribering*, 5) *analysering*, 6) *verifisering* og 7) *rapportering*.

En utfordring ved det individuelle intervjuet er at klassifisering av informasjonen kan bli kompleks og ta mye tid. Imidlertid er det en fordel at respondentene står relativt fritt i forhold til å avgi sine svar og at de ikke tvinges til å tenke på en spesiell måte. Et intervju kan også gjennomføres med ulik grad av åpenhet, fra å være en vanlig samtale uten noen form for begrensninger eller med varierende grad av styring fra intervjuers side (Jacobsen 2005).

I vår undersøkelse gjennomførte vi pre-strukturerte, eller semi-strukturerte intervjuer ved at vi på forhånd hadde utarbeidet en intervjuguide inndelt i tema og spørsmål som var relatert til vår problemstilling og forskningsspørsmål. Intervjuguiden for lederne var noe annerledes enn den for saksbehandlerne. Alle guidene omhandlet tema knyttet til struktur, ressurser og makt. Vi ser helt klart at en intervjuguide kan tolkes som en form for lukking av datainnsamlingen (ibid), men vi mener at en viss struktur på intervjuene gir de rammene som er nødvendig for å gjøre bearbeidningen av den innsamlede dataen mindre komplisert. Imidlertid var det viktig for oss at vi også hadde en struktur på intervjuene som gjorde at respondentene ikke opplevde at de ble bundet til noen faste svaralternativer, og som åpnet for ny og uventet kunnskap. Vi testet intervjuguiden ved å gjennomføre prøveintervju med oss selv for å vurdere både flyt, tidsbruk og om det var mulig å svare på spørsmålene. Vi erfarte i prøveintervjuet at det tok for lang tid og flere spørsmålene var vanskelig å svare på. Vi hadde også fått tilbakemelding fra veileder om at vårt tema er for omfattende og vi hadde for mange spørsmål. Vi gjorde derfor flere justeringer på malen før vi ble fornøyd. Intervjuguiden er vedlagt avhandlingen.

I vår undersøkelse gjennomførte vi 8 dybdeintervjuer. Alle intervjuene ble gjennomført i løpet av en uke. For å etablere et åpent og tillitsfullt forhold til alle intervjuobjektene ble alle intervjuene utført ansikt-til-ansikt på respondentenes arbeidssted. Hvert intervju varte cirka 1 – 1,5 timer. Vi forsøkte å lage spørsmål som holdt samtalen i gang og som motiverte respondenten til å fortelle. Selv om vi forsøkte å ha et mer dagligdags språk i intervjuet enn det forskningsspørsmålene legger opp til var det til tider vanskelig å få fram spontane beskrivelser om erfaringer og følelser fra intervjuobjektet.

I tillegg til å ta notater brukte vi også båndopptaker i selve intervjusituasjonen. Alle respondentene fikk spørsmål om vi kunne ta opp samtalen elektronisk. Det var greit for respondentene, men virket noe hemmende i starten av flere intervjuene. Etter hvert så det ut til at respondentene glemte at samtalen ble tatt opp. Vi merket likevel at informantene kontinuerlig vurderte sine uttalelser i forhold til hva en bør svare, og det kan være en fare for at de har svart strategisk og opportunistisk i forhold til det vi har spurt om.

Intervjuene vi gjennomførte var basert på informert samtykke og frivillighet fra deltakerne. På forhånd ble det gitt skriftlig informasjon om hensikten med intervjuene og hvordan opplysningene ville bli brukt. I tillegg ble det lagt vekt på at svarene de avga ville bli anonymisert. Selv om de kanskje vil kjenne seg selv igjen, skal ikke andre kunne spore opplysningene tilbake til den det gjelder. For å sikre ytterligere anonymitet har vi valgt å være forsiktig med å henvise til hvilken kommune utsagnene gjelder når vi bruker sitater.

3.6 Analyse av datamaterialet

Analyse av datamaterialet er gjerne den mest krevende fasen i undersøkelsen. Selv om vi er ute etter nyanser må vi redusere noe av kompleksiteten og forsøke å få en viss oversikt ved å forenkle og strukturere dataen. Ved å dele opp helheten i enkeltelementer vil vi kunne få frem de mest sentrale detaljene fra dataen som kunne gi oss ny innsikt. Den kvalitative analysen blir slik sett en veksling mellom de enkelte detaljer og helheten. Denne vekslingen kalles gjerne for den hermeneutiske metode (Jacobsen 2005). Ved bruk av en slik tilnærming vil analysen ha form av en spiral og det vil således være mulig å hente inn flere data underveis dersom det avdekkes et behov for mer informasjon for å komplettere de data som allerede er samlet inn.

Vi har analysert den empirien vi har samlet inn gjennom flere faser, og vi vil i fortsettelsen beskrive måten vi har valgt å behandle datamaterialet i forhold til disse fasene.

Analyse av datamaterialet kan grovt sett deles i tre faser (Jacobsen 2005). Den første fasen dreier seg om å *beskrive* materialet vi har samlet inn. Konkret betyr det å renskrive rådataene som i vår undersøkelse fantes både i skriftlig form (notater) og på lydbånd. Vi måtte på denne måten foreta en transkribering fra tekst til tale. Transkripsjon av intervjuene kan forstås som en fortolkningsprosess hvor muntlige uttalelser konverteres til skriftlig materiale. Ved å strukturere materialet i tekstform er det lettere å få oversikt over datamaterialet, samtidig som dette i seg selv er begynnelsen på selve analysen (Kvale og Brinkmann 2009). Transkriberingen handler om å bevare mest mulig av det som skjedde i intervjusituasjonen, derfor er også notatene derifra viktige når teksten senere skal tolkes. Transkribering er en tidkrevende prosess, men også nyttig og viktig fordi man på denne måten kommer godt inn i materien, samtidig som det også vil være mulig å gjøre en første vurdering av hvor komplett

bilde man har fått gjennom intervjuene. Imidlertid var det først og fremst viktig for oss, før transkriberingen, at vi tok oss tid til å reflektere over intervjuene slik at de hovedinntrykket vi hadde fått der kunne beskrives slik vi faktisk opplevde det.

Den neste fasen i analysen av datamaterialet er *systematisering og kategorisering*. I denne fasen begynner arbeidet med å analysere, sile ut og forenkle informasjon. Dette kan gjøres gjennom en innholdsanalyse eller en narrativ analyse. Sistnevnte er dynamisk i sin grunnleggende form ved at den har fokus på prosesser og tar utgangspunkt i at virkeligheten kan deles opp i sekvenser eller hendelser, hvor mennesker handler i en spesiell sammenheng som finner sted etter hverandre. Innholdsanalyse er derimot basert på en antagelse om at det en person sier i et intervju kan reduseres til et sett færre temaer eller kategorier (Jacobsen 2005). For oss var innholdsanalyse mest hensiktsmessig å bruke. Vår oppgave er å se på samarbeidet internt i kommunen med å gi et bilde av nåsituasjonen, hvor kategorisering innenfor et begrenset antall tema er mest relevant.

Ved å kategorisere samles data inn i grupper for å forenkle kompliserte og detaljrike data og for å kunne sammenligne ulike tekster. Kategoriene skal være fundert i data. De skal springe ut fra de dokumentene, observasjonene og intervjuene vi har tilgjengelig og gi mening også til andre enn dem som deltar i undersøkelsen (ibid). Dette betyr blant annet at kategoriene må ha gyldighet i forhold til hvordan eksisterende teori og empiri om emnet har behandlet slike kategorier.

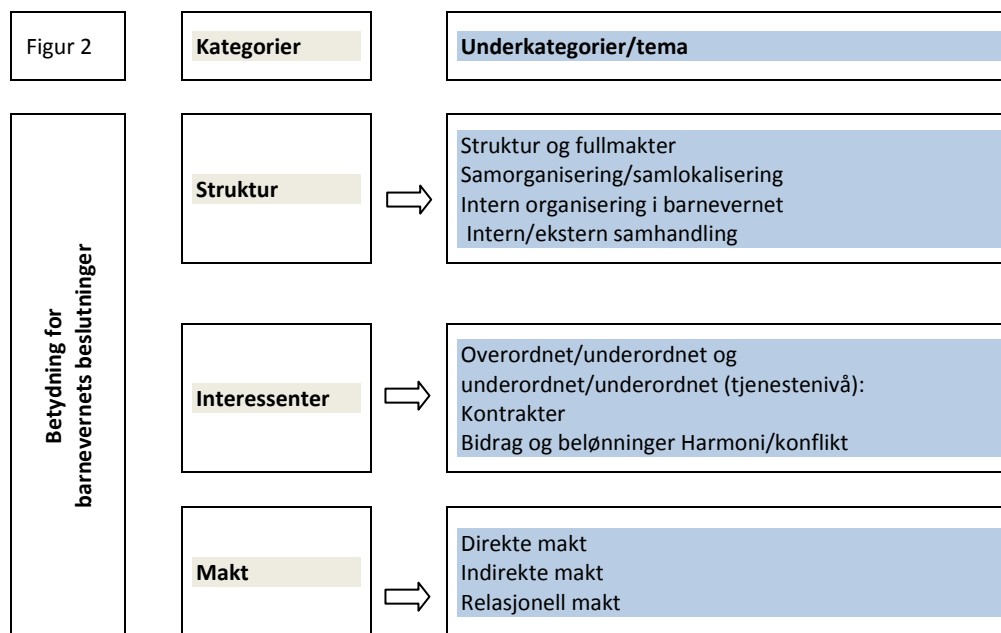
Den siste fasen i dataanalysen betegnes gjerne som *sammenbinding* som vil si å koble enhetene og de ulike kategoriene. Det etableres altså en sammenheng mellom de ulike kategoriene. I følge Jacobsen (2005, 200) henger kategoriene substansielt sammen, noe som for eksempel kan bety at et forhold forklarer et annet, at et forhold påvirker et annet, eller at et forhold er årsaken til at noe oppstår. For å forenkle og gjøre det mer oversiktlig, kan man bruke modeller som grafisk viser hvordan ulike kategorier henger sammen. På denne måten kan man si noe om sammenhengen mellom de ulike kategoriene, eller trekk ved den enkelte undersøkelsesenheten og trekk ved konteksten de er hentet fra.

3.6.1 Gjennomføring av vår analyse

For å analysere innsamlet datamaterialet tok vi utgangspunkt i fasene som nevnt ovenfor; beskrive, systematisere og kategorisere, og sammenbinde.

Etter å ha reflektere over intervjuene slik at de hovedinntrykket vi hadde fått der kunne beskrives slik vi faktisk opplevde det, valgte vi å transkribere alle intervjuene for enkelt å kunne gå tilbake for å gjenfinne informasjon. De transkriberte intervju ble så gjennomgått og systematisert tematisk i forhold til nøkkelord som var relevante for analysen.

Siden vi valgte å foreta semi-strukturerte intervjuer, hadde vi allerede startet kategoriseringen ved at vi i forkant hadde utviklet en tematisk intervjuguide. Kategoriene ble først utviklet ut fra de avgrensningene vi hadde gjort i forhold til våre forskningsspørsmål og sentrale begreper i disse, noe som gav oss et godt grunnlag for selve analysearbeidet. Våre forskningsspørsmål dannet grunnlag for 3 hovedkategorier; struktur, interessenter og makt. Vi fikk dermed noen overordnede kategorier som dannet grunnlag for flere underkategorier både ut fra intervjuguiden, men også ut fra sentrale temaer eller begreper som gikk igjen hos respondentene. Ut fra dette dannet vi et *kategoritre* (ibid) som gjorde det hele mer oversiktlig:



Det at vi tilordner respondentenes utsagn i intervjuene i én eller flere kategorier, betyr at vi flytter data fra en kontekst til en annen, altså fra intervjuet til en kategori. Dette er viktig for å kunne sammenligne de ulike respondentenes utsagn om det samme fenomenet samtidig som man må huske på at utsagnene på denne måten blir løsrevet fra den konteksten de hørte hjemme i (ibid). Flere av utsagnene og dataene ble plasserte i flere kategorier. Gjennom kategorisering beveget vi oss fra det spesielle til det generelle ved å finne sammenhenger og å koble enhetene og de ulike kategoriene. Imidlertid vil det generelle hele tiden være grunnlagt ut fra de spesielle dataene vi har hatt til rådighet (ibid).

Sammenbinding av data er den siste delen i dataanalysen. I følge Jacobsen (2005, 200) vil en etter kategoriseringen sitte igjen med tre typer informasjon:

- Om ulike tema/fenomener.
- Om undersøkelsesenheten.
- Om konteksten som dataene ble samlet inn i.

I denne fasen prøvde vi å finne sammenhenger som belyste våre forskningsspørsmål. Vårt kategoriseringsskjema fikk nye dimensjoner i seg når vi stegvis gikk igjennom skjemaene for hvert intervju og forsøkte å sammenligne kategoriene. I denne fasen gikk vi dypere inn i den systematiserte informasjonen og forsøkte å analysere det innsamlede materiale. Vi har i presentasjon av empiri valgt å bruke en del sitater for å utdype våre funn.

I denne fasen vurderte vi også undersøkelsens validitet og reliabilitet. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i et senere underkapittel.

3.7 Tolkning av data

Analyse og tolkning av datamaterialet henger tett sammen. Imidlertid kommer analysen som bearbeiding og sortering av datamaterialet tidligere i arbeidet, mens tolkningen som handler om hvordan dataene skal forstås, kommer senere. En stadig veksling mellom analyse og tolkning er en del av kvalitetskontrollen (Dalland 2007).

I følge Jacobsen (2005) kan tolkning av data gjøres gjennom en empirisk sammenligning og gjennom bruk av teori. Førstnevnte handler om å sammenligne resultatet med andre resultater i tid og rom, det vil si at man ønsker å plassere resultatene i en større tidsmessig ramme eller større rommessig sammenheng. Et av problemene med denne metoden er at det vil være nærmest umulig å finne to enheter som er helt like. Metoden kritiseres også for å være en ganske ”tom form for tolkning” (Jacobsen, 2005, 377).

Ved tolkning av data gjennom teori settes funnene i undersøkelsen inn i en større sammenheng ved å anvende eksplisitt teori. Ved å anvende teori i forhold til våre funn på denne måten vil vi kunne få en større forståelsesramme av hvorfor fenomenet er som det er og eventuelt hvilke konsekvenser det kan ha (ibid). Eksplisitt teori inneholder i følge Jacobsen (2005) fire sentrale elementer; 1) oversikt over og beskrivelse av variabler eller fenomener som henger sammen, 2) beskrivelse av hvordan sammenhengen mellom variablene/fenomenet er, 3) forklaring på hvorfor variablene eller fenomenet henger sammen slik de gjør, og 4) en beskrivelse av under hvilke forutsetninger teorien vil være gyldig.

Teorien skal altså belyse funnene vi har gjort i undersøkelsen og være til hjelp for å finne interessante forhold ved empirien. Det er heller ikke uvanlig å anvende den hermeneutiske metoden/spiral også i tolkningen. Det vil gjerne foregå som en sirkelprosess mellom data og teori der teorien styrer hva vi leter etter i undersøkelsen, samtidig som den hjelper oss ved å sette resultatet inn i en større sammenheng. På denne måten vil man kunne opparbeide seg en stadig dypere forståelse av empirien og resultatene (ibid). Konklusjonene vil imidlertid alltid

være usikre, men tolkning og diskusjon av alternative forklaringer kan bidra til å øke tiltroen til konklusjoner.

3.8 Kvalitetssikring - validitet og reliabilitet

De metodiske valgene som gjøres i forhold til innsamlingen av den kvalitative dataen påvirker både dataenes validitet og reliabilitet. Ut fra at vi har en åpen tilnærming i vår undersøkelse vil vi naturlig nok ha klare utfordringer i forhold hva som er ”sann” kunnskap. I vår undersøkelse er vi heller ikke ute etter å beskrive én sann virkelighet, men heller resultatet av de involvertes sosialt konstruerte oppfatning av sin virkelighet. Imidlertid kan vår forhåndskunnskap og nære kobling til organisasjonen vi undersøker være med på å farge både selve analysen og resultatet av undersøkelsen.

Jacobsen (2005) nevner tre former for feilslutninger; 1) *tidsfeilslutninger* som betyr at man trekker slutninger om endring over tid ut fra data fra bare ett tidspunkt, 2) *kausalitetsfeilslutninger* som innebærer at man beskriver falske (spuriøse – tilsynelatende) sammenhenger mellom årsak – virkning, og 3) *nivåfeilslutning* som innebærer at man trekker slutninger om funn fra ett nivå til et annet, for eksempel at vi i vår tolkning bruker informasjonen vi får på det kollektive nivået til å gjelde for enkeltindividene i organisasjonen, eller omvendt. Sistnevnte er særlig relevant i forhold til vår undersøkelse. Man må uansett alltid diskutere og tolke resultatene i forhold til eventuelle feilslutninger. Vi må for eksempel stille kritiske spørsmål om resultatet kan være påvirket av de metoder vi har brukt for utvalg, innsamling, bearbeiding og analyse av informasjon, og om dette kan representere en eller flere feilkilder. Vi har i vår studie forsøkt å inneha en kritisk og refleksiv holdning ikke bare ved analyse og tolkning av datamaterialet, men gjennom hele undersøkelsesprosessen.

Kritiske refleksjoner gjennom hele undersøkelsen er derfor svært viktig, og det bør alltid være et mål for en forsker å minimalisere problemene knyttet til validitet (gyldighet) og pålitelighet (reliabilitet) forbundet med en undersøkelse. Et viktig spørsmål er følgelig om resultatene man har kommet frem til er gyldige eller valide. Sentrale begreper i forhold til validering er i følge Jacobsen (2005) intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet går på om fenomenet er beskrevet på riktig måte, eller om resultatene kan oppfattes som riktige. Imidlertid kan det som sagt være vanskelig å si at det man har kommet fram til er en ”sannhet”, og man bør tilstrebe å oppnå en intersubjektiv virkelighet. Intersubjektiv virkelighet betyr at flere personer er enig om en gitt tolkning av virkeligheten, og dess flere som er enige om tolkningen dess større sannsynlighet er det for at tolkningen av virkeligheten kan betraktes som mer eller mindre ”riktig” (ibid). Validering av funnene kan gjennomføres ved å benytte responsvalidering for å sjekke om respondentene kjenner seg igjen i resultatene, eller validering gjennom kontroll mot andre fagfolk, eller annen teori og empiri, for eksempel mot

andre undersøkelser som er foretatt. Hvis det er sammenfall med en eller flere andre undersøkelser, er det mulig å hevde at gyldigheten er blitt styrket (ibid). Det betyr likevel ikke at vår undersøkelse kan betegnes som en sannhet. En annen form for validering er metodetriangulering, det vil si at man benytter flere ulike metodiske tilnærminger for å undersøke problemstillingen (ibid). I vår undersøkelse har vi som nevnt valgt å utelukkende benytte kvalitativ forskningsmetode, men har både dokumentstudier og intervju som grunnlag for undersøkelsen.

Siden vil alle tre i en eller annen form har tett tilknytning til vårt forskningsfelt, samt at en av oss er ansatt som fagleder i en av de organisasjonene vi undersøker, har det vært nødvendig for oss å foreta en kontinuerlig prosessvalidering i undersøkelsen (Kvale og Brinkmann 2009). I følge Kvale og Brinkmann (2009) hører ikke validering nødvendigvis til i en spesiell fase av undersøkelsen, men bør heller gjennomsyre hele forskningsprosessen. De gir en oversikt over validitetsaspektet i syv faser som spenner fra validering i forhold til tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, validering og rapportering. På denne måten flyttes fokuset fra validering av resultatet til validering gjennom hele undersøkelsen. For at undersøkelsen i minst mulig grad skulle påvirkes av vår forutinntatthet, var det således viktig å forsøke å bevare en refleksiv holdning gjennom hele undersøkelsen. Det at vi har vært tre sammen om å utføre undersøkelsen har hjulpet oss i forhold til å inneha en slik refleksiv holdning. Eksempelvis har det alltid vært minimum to av oss til stede i intervjusituasjoner og hvor vi har gjort fortløpende oppsummeringer etter hvert intervju.

Vi har tidligere nevnt utvelgelsesfasen som en kritisk fase. Viktige spørsmål er om vi har fått tilgang til de rette kildene, hvilken kunnskap respondentene har til det aktuelle fenomenet, samt deres vilje til å gi informasjon. En kritisk gjennomgang kan blant annet omfatte en eksplisitt beskrivelse av de kildene vi eventuelt ikke har fått tilgang til (Jacobsen 2005). Som sagt gjorde vi en utvelgelse med bakgrunn i vår kontaktflate i de ulike barneverntjenestene rundt om kring i landet. Vi hadde imidlertid ingen personlig kjennskap til respondentene utenom dem vi intervjuet i den kommunen hvor en av oss er ansatt som fagleder. Vi må også være åpen for at respondentene ikke alltid forteller sannheten fordi de for eksempel kan ha ulike egeninteresser eller motiver for å gi et annet bilde av virkeligheten enn slik den faktisk er. Vi må også passe på at vi ikke styrer intervjuene for mye slik at informasjonen som kommer fra respondentene ligger nærmest mulig opp til deres egen oppfatning. Det også viktig å ta høyde for at konteksten undersøkelsen eller intervjuet foregår i kan påvirke informasjonen fra respondenten.

Videre må vi også stille kritiske spørsmål til om vi har foretatt en mest mulig rett kategorisering av data. En måte å gjøre dette på er å forsøke å endre på kategoriene for å se om det fører til at resultatene endrer seg, eller vi kan la en annen person foreta en uavhengig

kategorisering av materialet og se på samsvaret mellom kategoriseringene. Vi har gjennom hele analysefasen forsøkt å endre på kategoriene uten at vi kan se at resultatet har endret seg.

Ekstern gyldighet (validitet) handler om overførbarhet eller generaliserbarhet. Vi har som tidligere nevnt ikke til hensikt å generalisere funnene i vår undersøkelse til en større populasjon, men heller å gi et mer nyanserte og helhetlig bilde av det vi undersøker. Undersøkelse har slik sett et bestemt formål. Imidlertid kan det være aktuelt å se om våre funn kan generaliseres til et mer teoretisk nivå. Dette har vi tidligere benevnt som teoretisk generalisering og går ut på å generalisere ut fra data i et mindre utvalg undersøkelsesenheter til et mer teoretisk nivå, altså fra empiri til teori (Jacobsen 2005, 222). Selv om vi i vår undersøkelse ikke har hatt til hensikt å generalisere funnene eksternt, er det interessant å se om den kan samsvares med lignende undersøkelser. Dersom våre svar sammenfaller med andres resultater styrkes gyldigheten, og dersom samme resultat fremkommer ved bruk av andre metoder enn vår, styrkes validiteten ytterligere. Ut fra de undersøkelser vi har gjort finner vi imidlertid ingen andre studier som kan sammenlignes med vår.

Undersøkelsen pålitelighet (reliabilitet) dreier seg om i hvilken grad trekk ved selve undersøkelsen er med på å forme resultatene vi har kommet frem til. Dette gjelder både oss som forskere, opplegget som vi har valgt (her: intervjuer) og konteksten undersøkelsen utføres i. Alt fra vårt relasjonelle forhold til respondentene, til kroppsspråk, hvor intervjuet foregår og lignende, kan ha en viss effekt på undersøkelsen. Vi har fokusert på reliabiliteten både i intervju-, transkripsjons- og analysefasen. Vi har vært bevisste på å ikke stille ledende spørsmål. Når respondentene ikke har skjønt våre spørsmål har vi likevel måtte omformulere og forklare spørsmålene noe for å få svar. Intervjuene er foretatt i trygge rammer for respondenten ved at alle ble utført på deres arbeidsplass. Under transkriberingen ble alt nedskrevet ordrett og vi har båndopptak som kan bevise det. Imidlertid har vi så pass mye bakgrunnsinformasjon som kan føre til at vi ubevisst tolker et usagn på en annen måte enn det er ment. Når det gjelder vår bruk av sekundærdata så har tilgangen til ulike styringsdokumenter, lovverk og statistiske data vært god. Dokumentene har passet godt for å belyse vår problemstilling ytterligere. Vi mener også å ha kontroll over mulige feilkilder i og med at vi har benyttet primærdata i tillegg til sekundærdata. Kildene hvor vi har innhentet dataene fra mener vi er til å stole på da dette er offentlige og institusjonelle kilder. Vi har forsøkt å ha en refleksiv holdning gjennom hele undersøkelsen. Det handler særlig om god planlegging og kritisk refleksjon både før, under og etter innsamling av data.

3.9 Etiske refleksjoner

Barnevernet er et fagfelt som er meget sensitivt. Av den grunn er det spesielt viktig å gjøre etiske vurderinger i forkant, underveis og i etterkant av undersøkelsen, slik at vår forskning ikke bidrar til å skade noen.

Vi har benyttet Kvaless 7 nivåer i en forskningsprosess hvor etisk refleksjon er spesielt viktig (Kvale 1997, 67). *Tematisering, planlegging, intervjusituasjonen, transkribering, analysing, verifisering og rapportering*. Kvale har beskrevet tre etiske regler for studier på mennesker, og disse er fulgt i undersøkelsen:

Det informerte samtykke: Vi har gitt deltakerne informasjon om undersøkelsens overordnede mål. Et invitasjonsbrev ble sendt ut i forkant og dette er vedlagt avhandlingen. Deltakelsen har vært frivillig og alle har gitt muntlig eller skriftlig samtykke.

Konfidensialitet: Alle respondentene er anonymisert, og vi har reflektert kontinuerlig på å ikke presentere data som kan avsløre enkeltpersoners identitet. Vi har ikke mottatt sensitiv informasjon i undersøkelsen. Respondentene representerer ulike kommuner og nivå. Vi har valgt å anonymisere hvilken kommune respondentene tilhører, men vi har forsøkt å skille kommunene fra hverandre gjennom kommune A, B og C. Av den grunn har vi også valgt å anonymisere sekundærdata i forhold til hvilke kommuner og hvilke nettsider vi har funnet dataene i. Imidlertid er datakildene tilgjengelig på forespørsel.

Konsekvenser: Vi har reflektert og vurdert risikoen for respondentene knyttet til deltakelse i undersøkelsen. Deltakelsen kan, slik vi ser det, skade omdømme eller samarbeidsrelasjonene videre. For forskningsspørsmål 1 og 3 har vi vært noe mer forsiktig med å henvise til kommune og nivå fordi en del av utsagnene lett kan medføre konsekvenser for respondentene. Vi håper imidlertid at vår forskning kan bidra til både videreutvikling av både samarbeidet og omdømmet til barnevernet. Respondentene uttrykte at de var spent, men fortalte etter intervjuene at det hadde vært både spennende, krevende og lærerikt. Vi har også slik Kvale redegjør for, vært bevisst på respondentenes ulike væremåter, noen kan være engstelig for å gi informasjon som kan tolkes negativt, mens andre igjen er mer ukritisk.

Vi har i tillegg til å følge de etiske reglene vurdert vår rolle som forskere:

Vi har vært bevisst vårt *vitenskapelige ansvar* ovenfor profesjonen. Vi har gjennom hele prosessen hatt fokus på ærlighet, nøyaktighet, representativitet og transparens (Kvale 1997). Vi har presentert sitatene ordrett og har så godt som det lar seg gjøre å ikke tolke disse inn i feil sammenheng. Vi ønsker at avhandlingen gir kunnskap som kan være verdifull for videre utvikling av samarbeidet mellom aktørene i kommunene.

Intervjueren inntar *ulike roller i forhold til sine intervjupersoner* og dette har vi prøvd å ta hensyn til. Kvale (1997, 69) viser til roller som forskeren lett kan gå inn i. Kvale (1997) viser videre til at det er lett å gå inn i ulike roller som *utbytter, reformator, forsvarer og venn*.

Å opptre som forsker i egen organisasjon, *er* noe som byr på fordeler og ulemper både for oss selv og for selve undersøkelsen. Et av kjennetegnene ved kvalitativ metode er jo nettopp nærhet til forskningsobjektet, og som forsker i egen organisasjon vil dette fenomenet blir ytterligere forsterket. I følge Ry og Repstad (i Nyeng og Wennes 2006) kan et stort engasjement for temaet være en fordel fordi det kan gi nødvendig endringslyst eller større utholdenhet som forsker, men også en ulempe fordi det blir betraktet som en mulig feilkilde for de erkjennelsene man kommer frem til. Det vil også være en utfordring å ikke la seg påvirke av våre forutinntatte meninger og mulige fordommer om hvordan de ulike systemene fungerer. Samtidig kan den kunnskapen vi har om organisasjonen gjøre det lettere å være mer presis i den forskningsmessige tilnærmingen; vi kjenner de formelle og uformelle sidene ved organisasjonen, mye av "hverdagsspråket" er kjent, og vi har dermed mulighet for å formulere nokså presise spørsmål, noe som gir mulighet for fyldigere og mer nyanserte intervjudata. God kjennskap til organisasjonen gjør det også lettere å vite hvem som er "the wise old turk" i organisasjonen og vi kan dermed kunne spare tid i undersøkelsen fordi vi vet hvem vi skal gå til for å få de beste svarene (ibid).

Den problematiske siden av å forske på egen organisasjon kommer kanskje særlig til uttrykk ved tolkning av data fordi det er vanskelig å ikke la seg påvirke av våre forutinntatte meninger og tolkninger. Vi kan for eksempel bli fristet til å ta strategiske hensyn både i forbindelse med fortolkning og presentasjon av data. Det kan selvfølgelig handle om et ønske om "styre" resultatene i den retning vi mener organisasjonen eller vi selv er best tjent med, men det kan også handle om at det i noen tilfeller er vanskelig å formidle sannheten dersom vi skulle komme til å "trå på noens tær" (ibid). Vi har også god kjennskap og stort personlig engasjement til feltet vi skal undersøke. Vi er slik sett ikke objektive og det kan by på særlige problemer å inneha en tilstrekkelig distanse til de vi skal undersøke.

Vi har vært opptatt av at dette ikke skal påvirke våre konklusjoner. Vi har i alle intervjuene formidlet vårt ståsted på en nøytral måte, og all informasjon som er relevant for problemstillingen er blitt presentert.

I forhold til *forskningens uavhengighet* har vi fått dekket deler av utgiftene til utdanning av våre arbeidsgivere. Vi har selv valgt temaet for avhandlingen. En av oss er ansatt i den kommunen som undersøkes, men vi vil hevde at dette hverken har påvirket prioriteringene og valgene. Vi har hatt et utgangspunkt i upartiskhet og fullstendighet og mener at funnene gjenspeiler dette.

4. Presentasjon av case

4.1 Kommune A

Kommune A er en kystkommune med bystatus. Den har ca 20.000 innbyggere hvorav ca 5000 barn i alderen 0-17 år. Kommunen hadde et regnskapsmessig mindreforbruk på ca. 13 mill. i 2012. De lovpålagte tjenestene hadde et overforbruk i 2012. Overforbruket ble dekket opp av innsparinger og merinntekter i øvrige sektorer. Kommunen er organisert med et rådmannsnivå med 5 kommunalledere og assisterende rådmann inkludert felles støttefunksjoner og rådgivere. Under dette nivået er det etablert 60 virksomhetsområder med hver sin virksomhetsleder. Kommunen sysselsetter ca 1300 årsverk.

Virksomhetsnivået er delt opp i 3 sektorer: 1) Oppvekst- og kulturtjenester med skole, barnehage, barn og unge, og kultur og fritid, 2) Helse og sosialtjenester med ulike helse- og omsorgstjenester blant annet NAV og legetjenester, og 3) Drift- og utbyggingstjenester. Innenfor oppvekst- og kultursektoren finner vi Barn- og ungevirksomheten hvor barneverntjenesten er organisert. Tjenestene har felles mål om tidlig innsats og forebygging.

Barn- og unge virksomheten er en tverrfaglig tjeneste bestående av tjenester for barn og unge slik som barneverntjenester, helsesøstertjenester, habiliteringstjenester, avlastning, tiltaksteam og PP-tjenester. Tjenesten ble etablert i 2008. Før den tid lå de fleste tjenestene under helse og sosialektoren og tjenestene ble oppfattet som fragmenterte. Barn- og unge virksomheten ledes av en virksomhetsleder som har ansvar for utvikling, drift og budsjett for alle tjenestene. Den enkelte tjeneste har imidlertid en leder som har et faglig ansvar for daglig drift.

Barnevernstjenesten består av 15 fagstillinger og en faglig leder. Den er delvis spesialisert med tre team som har ansvar for henholdsvis øst, sentrum og vest. I tillegg har tjenesten et omsorgsteam som jobber med fosterhjem. De har også tilgang til tiltaksteamet som består av PMTO-terapeuter (Parent Management Training, Origo metoden) og familieterapeuter.

Nøkkeltall for aktivitet og ressurser for barneverntjenesten hentet fra statistisk sentralbyrå (SSB) og kommunenes rapporteringer til Fylkesmannen:

- Kommunen hadde en spesiell økning i antall meldinger i 2008 fra 42,6 til 53,8 pr 1000 barn 0-17 år. Henleggelsesprosent for meldinger var 13,9 % i 2012.
- Undersøkelsesgraden har økt i perioden 2007 til 2012 fra hhv 38 til 53 pr 1000 barn 0-17 år. 60 % av alle undersøkelser henlegges i 2012.
- Økning i antall barn som får tiltak i barnevernet; fra 28 barn pr 1000 barn 0-17 år i 2007 til 47 i 2012.
- De fleste barn har tiltaks- og omsorgsplaner i 2012 – 98 %.
- 44 % av barna i fosterhjem mangler tilsynsfører i 2012.
- 13 % fristoverskridelse på undersøkelsessaker i 2012.

- Kommunen bruker 2000 kr pr innbygger på barnevern eller 8000 kr dersom en fordeler utgiftene pr barn 0-17 i 2012.
- Fagstillinger pr 1000 barn økte fra 2,4 pr 1000 barn 0-17 år i 2007 til 3,1 i 2012.
- Antall barn pr saksbehandler økte fra 23 barn pr stilling i 2007 til 28, 3 i 2012.

4.2 Kommune B

Kommunen har ca 15.000 innbyggere hvorav 3800 barn og unge i alderen 0-17 år (2012). Dette er en kommune i stor vekst og som har hatt en økning i innbyggertallet på 2,5 % de siste 1,5 år. Kommunen hadde et regnskapsmessig overskudd på ca 24 millioner i 2012, men et underskudd i ordinær drift på ca 1 million. Underskuddet skyldes i all hovedsak økt antall brukere, særlig brukere som med spesielle hjelpebehov innenfor skole og barnevern. Kommunen sysselsetter ca 790 årsverk.

Kommunen er organisert med et rådmannsnivå med rådmann og assisterende rådmann med felles støttefunksjoner og rådgivere. Under dette nivået er det etablert et virksomhetsnivå med 23 ulike virksomheter bestående av aktivitet og bevegelse, arealforvaltning, bo og avlastning, bygg og eiendom, familie og forebygging, kultur og fritid, skoler og barnehager, helse og omsorgstjenester, læring og tilrettelagt arbeid og teknisk drift. Hver seksjon har en seksjonsleder som deltar i rådmannens ledergruppe.

Hovedmålet for barn og unge er at kommunen skal være en god kommune å vokse opp i. Kommunen skal ha et tjenestetilbud som har god kvalitet i forhold til barn og unges behov. Det skal legges vekt på forebyggende arbeid og å komme tidlig inn og gi et helhetlig tilbud til dem som trenger spesiell hjelp.

Barnevernet er organisert under virksomhet for familie og forebygging. Virksomhetsleder har overordnet ansvar for følgende tjenester: Tiltaksavdeling, legetjeneste, økonomi og mottak, sosialtjeneste/NAV, barnevern, flyktninger, PPT, Helsesøstertjeneste og Psykiatrisk sykepleietjeneste. Hver tjeneste ledes av en leder med personal og driftsansvar.

Barneverntjenesten har 11 fagstillinger. Leder for barnevernet har budsjett og personalansvar og de ansatte jobber som generalister, det vil si at hver saksbehandler har hele spekteret av saker. Det er etablert tverrfaglige team og ulike samhandlingsarenaer og avtaler mellom barneverntjenesten og andre tjenester slik som med barnehage og skolene.

Nøkkeltall for aktivitet og ressurser for barneverntjenesten hentet fra statistisk sentralbyrå (SSB) og kommunenes rapporteringer til Fylkesmannen:

- 50 % økning i antall meldinger i perioden 2007-2012 – fra 18, 1 pr 1000 barn og unge 0-17 år i 2007 til 39,5 i 2012. Henleggingsprosent på meldinger var 10,5 % i 2012.

- Undersøkelser har økt fra 16 til 37,2 pr 1000 barn og unge fra 2007-2012. 60 % av undersøkelsene ble henlagt i 2012.
- Antall tiltak pr 1000 barn – økning fra 35 i 2007 til 36 i 2012.
- De fleste barn har tiltaks- og omsorgsplaner - 93 % har tiltaksplaner og 89 % har omsorgsplaner i 2012.
- De fleste barn har tilsynsfører - 3 barn av 31 mangler tilsynsfører – ca 10 %.
- 64 % fristoverskridelser på undersøkelser i 2012.
- Kommunen bruker 1500 kr pr innbygger på barnevern eller 6000 kr dersom en fordeler utgiftene pr barn 0-17 år i 2012.
- Antall fagstillinger pr 1000 barn 0-17 år har økt fra 1,1 i 2007 til 2,9 i 2012
- Antall barn pr saksbehandler er redusert fra 45 pr saksbehandler i 2007 til 25 barn pr saksbehandler i 2012.

4.3 Kommune C

Kommunen er en bykommune med ca 45.000 innbyggere hvorav ca 10.000 barn i alderen 0-17 år (2012). Administrativ organisasjonsstruktur er tilpasset prinsippene i en bestiller-utfører-mottaker-organisering (BUM), og er delt i to administrative styrings- og ledelsesnivå: Rådmannsnivå med rådmann og tre kommunalsjefer ivaretar overordnet styring og ledelse, kvalitetsutvikling, planlegging, saksbehandling og støtte til virksomhetene, og virksomhetsnivået ivaretar direkte tjenesteproduksjon overfor brukerne og kommunale forvaltningsoppgaver. Kommunen sysselsetter ca 2000 årsverk. Virksomhetsnivået er delt opp i 3 områder; Skole, barnehage, undervisning og annet, teknisk og felles drift, kultur og flyktning og Helse- og omsorgstjenester. Kommunalsjefenes ansvarsområder er tverrfaglig sammensatt. Barnevernet er en tjeneste i Barn- og unge som ligger under området for helse- og sosiale tjenester.

Helse og sosiale tjenester består av 34 virksomheter med sykehjem, hjemmetjenester og helse og sosialtjenester med hver sin virksomhetsleder som rapporterer til rådmannen. Virksomhetsområdet er et samlet tjenestefelt der mange enkelttjenester og virksomheter har til hensikt å komplettere hverandre. Området har som oppgave å forebygge og tilby kjernetjenester som bidrar til økt livskvalitet, mestring og selvhjulpenhet. Tjenestene for barn og unge i kommunen utføres i to virksomheter fordelt på to bydeler. Følgende tjenester ligger innenfor disse to virksomhetene: barneverntjeneste, helsestasjonstjenester, jordmor og tiltak for barn med funksjonsnedsettelse. Virksomhetene skal samarbeide om kommunedekkende tilbud slik som oppsøkende ungdomsarbeid, veiledningstjenester til familier, barn og ungdom, og barnevernvakten. Barn- og unge virksomhetene ledes av hver sin virksomhetsleder som har ansvar for utvikling, drift og budsjett for alle tjenestene. Den enkelte tjeneste har imidlertid en leder som har et faglig ansvar for daglig drift. Kommunen har to barnevernstjenester og 26,25

årsverk i tillegg til faglig ledelse og merkantilt tilsatte. Tjenestene er spesialisert med 3 team bestående av mottak og undersøkelse, tiltak og omsorg.

Nøkkeltall for aktivitet og ressurser for barneverntjenesten hentet fra statistisk sentralbyrå (SSB) og kommunenes rapporteringer til Fylkesmannen:

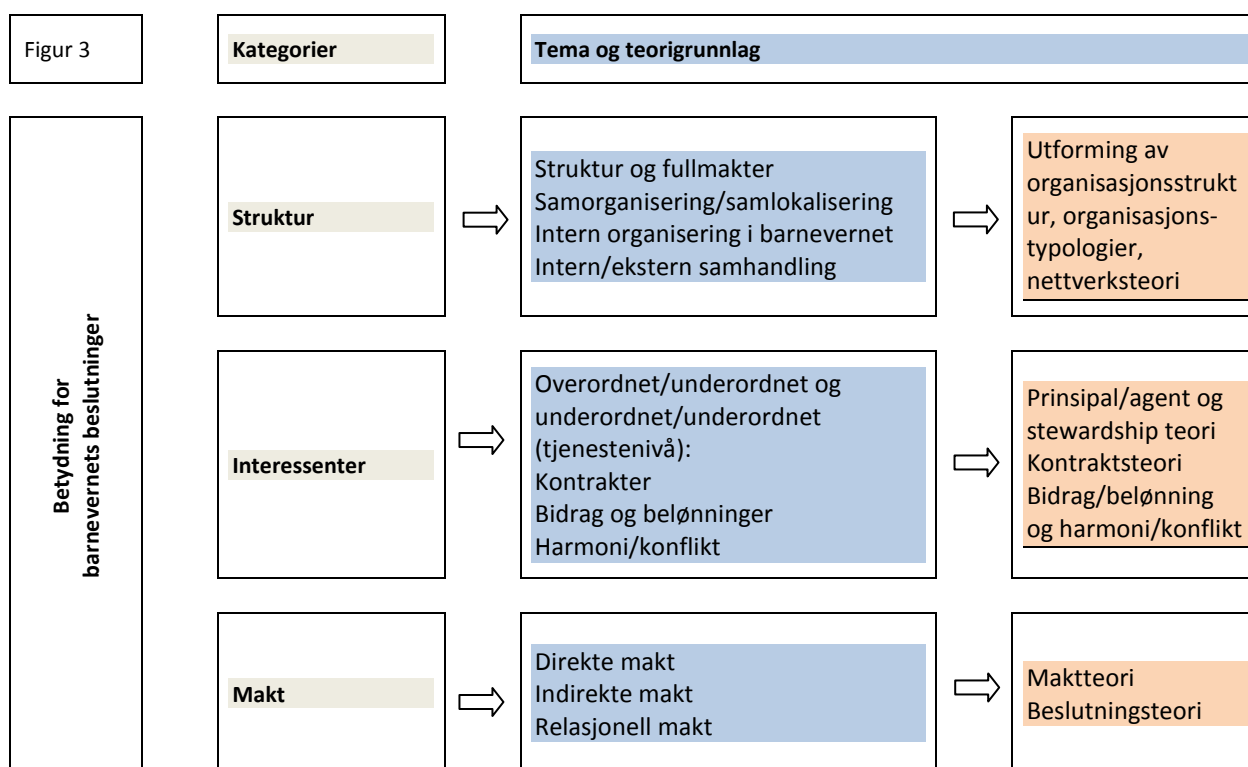
- Antall meldinger økt fra 30,5 pr 1000 barn 0-17 år i 2007 til 35,6 i 2012. Spesiell økning fra 2010 til 2011 - fra 28,8 pr 1000 barn til 35,9. Henleggelsesprosent på 15 % av meldingene i 2012.
- Antall undersøkelser økte fra 28,8 i 2007 pr 1000 barn 0-17 år til 31,4 i 2012. Spesiell økning fra 2010 til 2011 - fra 23,7 pr 1000 barn 0-17 år i 2010 til 31,8 i 2011. Henlegger ca 50 % av alle undersøkelser i 2012.
- Økning på antall tiltak fra 37 barn pr 1000 0-17 år tiltak i 2007 til 44 i 2012
- 80 % av barna har tiltaksplan og 76 % av barna har omsorgsplan
- 20 % av barna mangler tilsynsfører.
- 19 % fristoverskridelser på undersøkelsessaker
- Bruker 1545 kr pr innbygger på barnevern eller 7000 kr dersom en fordeler utgiftene pr barn 0-17 år i 2012.
- Antall fagstillinger pr 1000 barn økt fra 2,2 i 2007 til 3.1 i 2012
- Antall barn pr saksbehandler redusert fra 27 i 2007 til 20,6 i 2012

5. Analyse av våre forskningsspørsmål

Vi vil i dette kapittelet gjennomgå våre tre forskningsspørsmål som omhandler temaene *struktur, interessenter og makt*. Først vil vi analysere hvordan kommunens organisering og struktur påvirker samarbeidet og beslutningene i barnevernet, for deretter å se på hvilke kontrakter og interesseforhold som binder de ulike aktørene sammen. Til slutt vil vi analysere ulike maktkilder som kan påvirke samarbeidet og beslutningene i barnevernet.

Under hvert delkapittel vil vi først presentere forskningsspørsmål, tema og avgrensninger. Vi vil for hvert tema i forskningsspørsmålet presentere empiri som er innsamlet gjennom intervjuene og dokumentundersøkelsene, og deretter foreta en *empirisk og teoretisk analyse* samt en oppsummering. Hvert forskningsspørsmål avsluttes med en *refleksjon*. Forskningsspørsmål *en* og *to* er viet noe større plass i analysen fordi temaene som drøftes er noe bredere enn i forskningsspørsmål *tre*. Vi er klar over at noen av sitatene gjentas i de ulike analysedelene, men vi har valgt å beholde disse fordi de er anses som viktige for å belyse de ulike perspektivene som drøftes.

Den teoretiske modellen som er beskrevet over benyttes som rammeverk i analysen:



5.1 Analyse av organisering og struktur

Følgende forskningsspørsmål skal besvares:

Hvordan påvirker organisasjonsstrukturen barnevernets beslutninger?

I en organisasjon vil alle ansatte og de ulike enhetene alltid eksistere som brikker i et større bilde. For at alle skal arbeide mot samme overordnede mål, er en organisasjonsstruktur nødvendig da strukturen forteller på hvilken måte koordineringen skal foregå samt hvem som har beslutningsmyndighet. Bolman og Deal (2009) slår fast at det ikke finnes perfekte strukturer. Å finne et system av roller og relasjoner som fungerer tilfredsstillende, er en uopphørlig kamp overalt (ibid). I det følgende vil vi analysere hvilke fordeler og ulemper respondentene opplever knyttet til kommunens struktur og organisering og hvilken betydning dette har for samarbeidet med andre interessenter, eksternt og internt, og om dette påvirker de beslutningene som fattes i barnevernet. De strukturelle utfordringene kommunene står overfor drøftes underveis i analysen.

For å belyse forskningsspørsmål *en* har vi blant annet spurt respondentene om kommunenes overordnede organisering og om barnevernets organisering i særdeleshet. Videre har vi spurt om de opplever kommunestrukturen og barnevernets organisering som hensiktsmessig, eller om de ser behov for endringer i denne.

Ut fra kategorien struktur har vi avgrenset analysen til fire temaer som behandles i følgende rekkefølge:

1. Endringer i kommunens struktur og fullmakter.
2. Omorganisering og samorganisering.
3. Intern organisering av barnevernet.
4. Strukturer for intern og ekstern samhandling.

Vi vil for hvert tema først presentere empiri som er innsamlet gjennom intervjuene og deretter foreta en empirisk og teoretisk analyse av de mønstrene vi avdekker. I analysen vil vi benytte analysemodeller hentet fra teorien som er presentert i teorikapittelet knyttet til det strukturelle perspektivet, i tillegg til overordnede perspektiver knyttet til NPM og nettverksteori.

5.1.1 Struktur og fullmakter

Alle våre undersøkte kommuner har i løpet av de siste årene gjennomgått omorganiseringer fra tradisjonell etatsmodell til flat struktur med innføring av tonivå-modeller. Kriteriene vi har brukt for å beskrive kommunene i denne kategorien er kommunenes organisasjonskart. I organisasjonskartene beskrives alle våre kommuner som tonivå-kommuner med innføring av

resultatenheter/virksomheter og med to ledernivåer, et administrativt nivå (rådmannsnivå) og et tjenesteytende nivå (virksomhetene/resultatenhetene).

Selv om alle kommunene formelt sett er organisert som tonivå-kommuner oppgir flere av respondentene at de er usikre på hvor mange nivå kommunen faktisk har. Uttalelsen fra en virksomhetsleder illustrerer dette: *”Artig spørsmål. For den sektor som heter oppvekst og kultur ligner fælt på to-kommune organisasjonsnivånivå, men de øvrige, helse og andre ... ikke ren tonivå nei. Men om kommunen har hatt en ambisjon om å rendyrke, det er jeg usikker på.”*

Barnevernlederen i en annen kommune gir også uttrykk for at kommunen i praksis har mer enn to nivå og at dette medfører at det fortsatt er ”lang vei til toppen” (politikerne):

Jeg tenker at tonivå er det beste og at jeg da hadde rapportert direkte til rådmann. Jeg ville da ha kommet enda nærmere beslutningstakerne - politikerne. Det du sier er at du ønsker virksomhetsledernivået bort? Ja, i alle fall når vi har assisterende rådmann som har dette ansvaret.

I intervjuene gir særlig barnevernlederne i to av kommunene uttrykk for at de er usikre på sine roller og ansvarsområder og på hvilket nivå i organisasjonen ulike beslutninger faktisk skal fattes. En barnevernleder uttrykker det slik:

Det var uklart i forhold til ledelse, det med personalansvaret. Virksomhetsleder har hatt personalansvar for alle, og vi har hatt fagansvar. Og det er vanskelig å skille på hva som er hva, og særlig i barneverntjenesten er det vanskelig. Så medarbeidersamtaler har jeg og virksomhetsleder hatt i lag, og jeg synes det er sløsing med ressurser, og de var innom oss begge to med timelister og permisjonssøknader, så jeg tenker det var mye dobbeltarbeid... Etter omorganiseringen her ble vi rådgivere, men det var gjort en feil helt i starten i forhold til at jeg som ansvarlig på barnevernsfeltet ikke kunne være rådgiver. Hvem skulle fatte beslutningene? Jo det skulle virksomhetsleder gjøre, men det ble jo kronglet til, fordi det var jeg som fattet beslutningene, mens på papiret var det virksomhetsleder. Ja, jeg var barnevernleder, men så skulle vi hete rådgiver – det var en del krumspring i omorganiseringen.

Respondenten fra det administrative nivået i den tredje kommunen opplever imidlertid kommunestrukturen som tydelig tonivå hvor ansvaret for økonomi, personal og fag er flyttet nedover i organisasjonen. Respondenten uttrykker det slik:

... kommunen er en rendyrket tonivåkommune og har siden 2004 hatt en tonivåmodell som betyr at vi har et tjenestenivå sortert i virksomheter – som utgjør nivå to – utførernivå, og rådmannsnivå som er ledergruppe og stab som er nivå en. I tillegg har vi en bestiller-utfører-modell der rådmannsnivå er bestillernivå og utferdiger driftskontrakter for hver enkelt virksomhet. Det er ganske spesiell modell i en kommune... Ledergruppen består av rådmann og tre kommunalsjefer - kommunalsjefene er ikke eget linjemessig nivå, men rådmannsnivå.

I denne kommunen er tjenestene innenfor virksomheten som barnevernet er en del av, koordinert av en virksomhetsleder med alle fullmakter og med egen fagledelse for de ulike

tjenestene. I intervjuet får vi imidlertid inntrykk av at det er teamleder som i praksis fatter de endelige beslutningene. Virksomhetslederen i denne kommunen sier blant annet:

Det som er realitet er at jeg ikke skriver under en slik sak før jeg har spurt om teamleder har vært involvert og om den har vært drøftet der. Hvis ikke, så jeg sjekker jeg ut hvilke andre som har vært involvert – hvis ikke fagleder er til stede og kunne tatt den. Det er slik det skal være og fungerer.

I denne kommunen har kommunalsjefene heller ikke sektoransvar, men ansvar for et tverrfaglig sammensatt område. Det at kommunalsjefene har sektoransvar betyr ikke at de er et eget linjemessig nivå, men blir heller sett på som ”rådmannens hjelpere/støtte” og får et koordinerings- og oppfølgingsansvar for en egen sektor med like tjenester. Kommunalsjefer med ansvar for et tverretattlig område er heller ikke et eget linjemessig nivå, men vil ofte ha det samme helhetlige faglige ansvaret for dette området (jfr. KS 2010). Dette kan være med på og forsterke følelsen av fragmenterte tjenester. Virksomhetslederen i kommunen uttrykker det slik:

Jeg ønsker at kommunalsjefen min kunne vært kommunalsjef for eksempel for PP-tjenesten slik at det kunne legges føringer fra toppen – det er ett av de store dilemmaene at vi ikke har en felles kommunalsjef – for jeg har ikke myndighet til å pålegge lederen for PP-tjenesten noe, eller lederne i barnehagen. Jeg kan jobbe med dem og snakke med dem, be om samhandling, forklare, drive opplysning, men vi har ingen myndighet til å pålegge dem det.

Analyse av struktur og fullmakter

Selv om et organisasjonskart er et forenklet bilde av virkeligheten, mener vi at respondentenes egne presentasjoner av sin formelle organisasjonsstruktur på noen områder er inkonsistente.

Til tross for at både delegerings- og ansvarslinjer *formelt* sett fremstår som klare, mener vi det har oppstått uklarheter om hvem som har ansvar for hva i relasjonene mellom virksomhetsnivået og tjenestenivået, og hvem som faktisk er barnevernleder i to av kommunene. I følge forarbeidene til barnevernloven er det barnevernets administrative leder som skal ta de faglige beslutningene og det kan kun være én leder pr barneverntjeneste. Videre sier lovens forarbeid at barnevernlederen må ha barnevernfaglig kompetanse og budsjett- og personalansvar for å kunne utføre et faglig godt barnevernsarbeid. Stillingen som barnevernets administrative leder kan dermed ikke deles opp slik at virksomhetslederen har budsjett- og personalansvar, mens barnevernlederen har det faglige formelle ansvaret. En slik oppdeling vil i følge Wiborg (2010, 49) være i strid med lovens intensjoner (Wiborg 2010). I en av kommunene har barnevernleder alle fullmakter, men denne lederen opplever likevel at flere ledernivå (barnevernleder, virksomhetsleder og rådmannsnivå) fører til at beslutningsprosessene blir noe ineffektive.

For de to øvrige kommunene er det, slik vi forstår det, faglige ledere som er ansvarlig for barnevernets beslutninger. Disse har hverken budsjett eller personalansvar, det er det virksomhetsleder som har. De faglige lederne har imidlertid ansvar for medarbeidersamtalene og medarbeiderutvikling, men har ikke budsjetter til å kunne drive medarbeiderutvikling, og heller ikke fullmakter til å innvilge permisjoner, ferie eller lønn. Disse uklarhetene gjenspeiler seg også i ressursfordelingen ved at barnevernlederne som faktisk har den formelle beslutningsmyndigheten ikke deltar i selve budsjettprosessen, noe som blant annet kan føre til at ressursene ikke fordeles effektivt.

I de to kommunene hvor lederne ikke har et helhetlig ansvar kan dette føre til pulverisering av ansvar. Barnevernets administrative leder har ansvar for beslutningene, mens virksomhetslederne har ansvar for budsjett og personalarbeid. Slik vi ser det kan dette påvirke barnevernets beslutninger fordi helhetsansvaret for beslutningene ikke er tydelig plassert.

I de kommunene hvor kommunalsjefen ikke har sektoransvar, altså helhetlig ansvar for alle tjenestene for barn og unge, er dette med på å forsterke følelsen av fragmenterte tjenester og mangel på helhet og samstyring. Noen respondenter uttrykker også usikkerhet i forhold til hvorvidt kommunalsjefen fremstår som et eget nivå mellom rådmannen og de ulike virksomhetslederne.

Med bakgrunn i dette stiller vi spørsmål ved om kommunene faktisk opererer med kun to nivå, eller om man har funnet det nødvendig å tilpasse modellen slik at det har utviklet seg en hybrid modell for å kunne løse kommunens oppgaver på en best mulig måte.

For en videre analyse av hvordan uklarheter i struktur og fullmakter i de ulike kommunene påvirker barnevernets beslutninger, mener vi det først vil være hensiktsmessig å diskutere og klassifisere kommunens og barnevernets organisasjonsform, og dens plassering i forhold til Mintzbergs organisasjonstypologier (Bolman og Deal 2010). Slik vi ser det gir kommunenes tonivåorganisering med forholdsvis autonome og selvstyrte enheter, likehetstrekk med Mintzbergs (1983 referert i Busch et al. 2010) divisjonaliserte form med desentralisert styringsform. Likhetsrekkene mellom den divisjonaliserte organisasjonsformen og tonivå-modellen er blant annet at den ikke har en fullstendig struktur fra det strategiske toppunktet ned til den operative kjernen (Mintzberg 1979, 381). Den divisjonaliserte formen blir her en overordnet struktur som rammer inn alle virksomhetene slik at hver enkelt virksomhet har sin egen struktur innenfor denne rammen. Mellomledelsen blir i denne forbindelse ledelsen av de enkelte autonome virksomhetene, altså virksomhetslederne (Busch et al. 2010). Under disse virksomhetene er det i alle kommunene imidlertid et sett av enheter som etter vårt syn fremstår som forholdsvis selvstendige, for eksempel én barneverntjeneste, én helsestasjonstjeneste, mv. Som en helhet kan altså tonivå-modellen klassifiseres som

divisjonalisert form, men siden den divisjonaliserte formen ikke har en fullstendig struktur, blir vårt spørsmål hvilken konfigurasjon eller form barnevernet egentlig tilhører?

Vi vil hevde at barnevernet har flest elementer fra det profesjonelle byråkratiet, også benevnt som fagbyråkratiet. Dette fordi barnevernet og virksomheten de er en del av, består av kompetente og utdannede profesjonelle ansatte med stor grad av kontroll over eget arbeid, og som benytter skjønnsutøvelse i arbeidsutførelsen. Samtidig mener vi også å se noen innslag av egenskaper fra adhokratiet fordi tjenesten innehar stor grad av horisontal jobbspesialisering og hvor koordinering av oppgaveløsningen er overlatt til de ansatte som har den faglige kompetansen. Noen av arbeidsoppgavene løses også etter hvert i form av prosjekter og i team og hvor koordineringen skjer mellom og innad i teamene (Busch et al. 2010).

Divisjonaliserte organisasjonsformer vil ofte være uhåndterlige dersom målene er uklare, og denne formen vil således fordre klare målestandarder (Bolman og Deal 2010). I barnevernet er derimot målene som skal oppnås vanskelig å etterprøve ved kvantitative målestandarder. Relasjonene mellom disse, den divisjonaliserte formen og fagbyråkratiet, kan beskrives som *myndighet vs. kyndighet*. I følge Mintzberg (1979) vil kyndighet tape i den divisjonaliserte organisasjonen fordi den divisjonaliserte formen med sine krav til kvantifiserbare målestandarder vil trekke det profesjonelle byråkratiet tilbake til et maskinbyråkrati. Dersom vi sammenligner den divisjonaliserte formen med tonivå-modellen, så vil denne fordre standardisering og likhet, og kommunikasjonsbehovet vil være begrenset. Vi mener at den divisjonaliserte formen derfor kan være utilstrekkelig i forhold til de utfordringer barnevernet står over for. I barnevernet preges arbeidet av kompleksitet, oppgavene er sammensatte, behovet for kommunikasjon er stort, samt at arbeidet fordrer stor grad av skjønnsutøvelse.

En av de antatte fordelene med tonivå-modellen eller flat struktur, er at man gjennom desentralisering og delegasjon til selvstendige resultatenheter søker å ansvarliggjøre ledere på lavere nivå og gi ansatte større autonomi, noe som også medfører mer ansvar og som stiller større krav til ledelsen. En sentral målsetting med modellen er videre å klargjøre ansvar og roller, og dermed en tydeligere plassering av fullmakter (jfr. KS 2010).

Selv om det kan være flere årsaker til at våre respondenter opplever strukturen og fullmaktene som uklare, tror vi at dette kan ha en viss sammenheng med at tonivå-modeller ikke uten videre lar seg forene med store og komplekse organisasjoner. Størrelsen på virksomheten som barnevernet er en del av, og kompleksiteten i de ulike tjenestene gir et stort kontrollspenn for virksomhetslederen. Dette gir økt kommunikasjons- og koordineringsbehov og vil ha innvirkning på lederens mulighet til å følge opp medarbeiderne tilstrekkelig. Slik vi ser det, har de i alle tre kommune foretatt lokale tilpasninger i forhold til denne utfordringen. I en av kommunene er det etablert et nytt ledernivå med ledere for hver tjeneste og flere fagledere,

mens i de to andre kommunene er det kompensert med å ansette fagledere for de ulike tjenestene.

En slik lokal tilpasning ser ut til å ha ført til en utydeliggjøring av ansvars- og oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene. Vi mener at dette kan ha å gjøre med at det ekstra nivået ikke er tilstrekkelig formalisert, men at det blir ansett som en støttefunksjon for virksomhetsleder. Til tross for formell administrativ organisering som tonivå-kommune, ser det ut til at kommunen opererer med flere nivå. Det kan følgelig se ut som den divisjonaliserte formen fører til at kommunene beveger seg mot en hybrid organisasjonsform og at dette er en tilpasning for å møte de store og komplekse utfordringene de står over for.

En slik hybrid organisasjonsform kan slik vi ser det gi flere motsetningsfylte forhold når det gjelder virksomhetenes kompleksitet sett i forhold til koordinering og kontroll. I flate organisasjoner vil dette kontrollspennet øke ytterligere på grunn av fraværet av ledelse. Vi vil ut fra dette hevde at det derfor eksisterer noen motsetningsforhold mellom kommunens overordnende struktur og strukturen som eksisterer i virksomheten som barnevernet er en del av. For de ansatte vil dette kunne gi uklare beslutningsstrukturer, usikkerhet knyttet til fullmakter og samhandling, noe som kan påvirke barnevernets beslutninger.

Oppsummering av struktur og fullmakter

Våre empiriske funn viser at ettersom enhetene er blitt større og mer komplekse er dette kompensert med nye ledernivåer inn i virksomheten som bare delvis er formalisert. Vi tror imidlertid ikke at dette gir grunnlag for å hevde at kommunene beveger seg tilbake til en mer tradisjonell hierarkisk organisasjon med mer omfattende lederstruktur og flere nivåer. Vi vil likevel hevde at dette indikerer at kommunene til en viss grad beveger seg bort fra den flate organisasjonsformen med sine lokale tilpasninger, og over mot mer sektoriserende tilpasninger i en hybridisert organisasjonsform, og at kommunens organisering fører til uklarheter i fullmakter og struktur. I og med at denne organisasjonsformen ikke er blitt tilstrekkelig formalisert kan det, slik vi ser det, føre til pulverisering av ansvar, uklarheter, ineffektivitet og utrygghet for ansatte. Dette kan påvirke barnevernets beslutninger.

5.1.2 Omorganisering og samorganisering

Flere av respondentene, hovedsakelig fra ledernivået, formidler at de opplever at endringer i kommunestrukturene de siste årene har ført til fragmenterte tjenester, noe som har fått konsekvenser for samarbeidet både mellom de ulike kommunale hjelpetjenestene og andre interessenter som skole, barnehager og lignende. Dette har igjen ført til dårligere utnyttelse av kommunes ressurser og kompetanse, og dermed et dårligere tjenestetilbud for brukerne.

Som et ledd i å oppnå et mer sammenhengende tjenestetilbud har kommunene, som nevnt, gjennomført, eller er i ferd med å gjennomføre, omorganiseringer for å innlemme flere tjenester i tverretatlige integrerte virksomheter. Alle kommunene har også laget ulike formelle strukturer for samhandling med en del utenforliggende samarbeidsaktører for å i enda større grad ivareta behovet for sammenhengende tjenester. En virksomhetsleder uttaler følgende om kommunes situasjon før omorganiseringen: *”Status var at venstrehånda ikke visste hva høyrehånda gjorde – kort oppsummert. Tjenestene var fragmenterte og det var ikke sammenheng innenfor de tjenestene det handler om i denne organiseringen”*.

Alle barneverntjenestene i de undersøkte kommunene er samorganisert med helsestasjonen, i tillegg har to av kommunene også etter hvert integrert blant annet PP-tjeneste, psykisk helse og habiliteringstjeneste for barn i samme virksomheten. En kommune har også innlemmet den kommunale delen av NAV-kontoret. Kommunene er imidlertid kommet noe ulikt i forhold til omorganiseringene.

De fleste av våre respondenter ser i utgangspunktet ut til å være enige i at tverrfaglige integrerte virksomheter kan føre til et mer helhetlig tjenestetilbud. Saksbehandleren og delvis også barnevernlederne mener imidlertid at samorganisering av flere tjenester ikke har ført til endringer i måten å samarbeide på. En saksbehandler uttrykker det på følgende måte:

Vi kan ikke sitte på vår tue og jobbe barnevernfaglig alene, og vi har uansett tradisjon for å jobbe tverrfaglig og være på møter. Jeg for min del kan ikke si at denne måten å organisere oss på har ført til oftere tverrfaglige møter. Det er selvfølgelig lettere, i og med at vi kjenner dem og treffer dem på gangen for spørsmål. Selve de tverrfaglige møtene har ikke blitt bedre med dette. De har bestandig vært der. De har bare gjort organisering annerledes og kalt det for noe annet. Vi jobber likens som før.

De samme respondentene gir videre uttrykk for at de ikke helt ser hensikten med samlokaliseringen, eller at de faktisk ikke helt forstår hvorfor de er samorganisert med enkelte av tjenestene i virksomheten, og at det heller ikke var tatt høyde for ulikheter i tjenestene. Som en saksbehandler uttaler:

Vi synes det er veldig lite forenelig med den idyllen helsesøstre vil ha i det der familiesenteret når de søte små kommer. Og så kommer våre, som bare kommer uanmeldt og bare buser inn, gjennom det mylderet med småunger – ikke sant, kanskje styrter på dør – du vet nå - og slamring og kjefting, det hender vi må ha politiet i bakhånd her.

To av respondentene på saksbehandlernivået gir også uttrykk for at de heller ikke har vært særlig involvert i prosessene i forhold til omorganiseringene. En respondent fra dette nivået sier i denne sammenheng: *”men til syvende og sist så er det i mitt hode ikke så altfor stor innflytelse vi har hatt. Betyr det at de har kommet fram til en annen løsning enn dere ga råd om? Ja, og som vi ikke skjønner oss på heller – hvorfor det ble sånn – ja det er litt sånne ting”*.

Andre respondenter er langt mer positiv til samlokalisering og ønsker mer av dette. I en kommune som også er ferd med å gjennomføre en større omorganisering er de ulike tjenestene organisert over flere etasjer og i flere hus og virksomhetslederen i denne kommunen sier det slik:

... drømmen er som sagt et familiens hus – samlokalisert... Det å bli kjent med den enkelte som jobber, det klarer en ikke uten at en ser hverandre. Det ville en ha gjort dersom en hadde hatt et felles hus med felles kantine og en ser hvem det er... Det er både det formelle og uformelle som er viktig i forhold til en samlokalisering.

En grunn til at saksbehandlernivået er mindre positive til samlokaliseringen er at dette har ført til at barnevernet ble splittet, for eksempel over flere etasjer, slik at saksbehandlerne ser hverandre sjeldnere. Noen av respondentene uttrykker at dette går ut over fagligheten i tjenesten, at det oftere oppstår mistillitsforhold mellom de ansatte og at det blir dårligere samordning av tjenestens beslutninger. Som en saksbehandler uttaler:

Det er ikke gunstig – vi er mennesker alle sammen, og vi må skape et miljø på arbeidsplassen og det er veldig ugunstig at vi er plassert som vi er. Vi ser det også i forhold til dem som sitter i det andre bygget - vi ser dem ikke så mye og følger dem ikke så mye i saker og det de gjør, og vi bryr oss ikke fullt så mye om hva de gjør lenger fordi de sitter der. Både profesjonelt og menneskelig synes jeg ikke det er gunstig – synes vi skulle vært samlet på et sted-

Samorganiseringen ser videre ut til skape overbelastning i alle tjenestene. En virksomhetsleder illustrerer dette med følgende sitat: *”... men man trenger ikke være spåmann for å skjønne at når en slo på lyset så massivt som vi gjorde, så oppdaget vi mye mer enn vi det vi ellers ville gjort.”*

Særlig to av saksbehandlerne gir uttrykk for at samorganiseringen og fokuset på tverrfaglighet har ført til merarbeid i form av for mange faste møter og andre aktiviteter, uten at det følger med mer ressurser til dette. Dette fører til at man ikke får nok tid til lovpålagte oppgaver. Som en respondent sier:

... mye annet som ble tredd nedover hodet på oss som skulle gjøres og som vi skulle være med på så selve det barnevernfaglige ble borte, det var på en måte ikke viktig – det var det tverrfaglige som var viktig. Det var mange flere oppgaver som vi måtte gjøre når vi ble omorganisert, mange tverrfaglige faste møter, tidlig innsats hvor vi skulle ut til skole og barnehager. Det førte ikke mere ressurser med og ikke flere folk.

Analyse av omorganisering og samlokalisering

Felles for brukeren av hjelpetjenestene for barn og unge i kommunene er at de ofte har behov for tiltak fra flere tjenester samtidig, noe som fordrer et godt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid. Sentrale elementer i dette arbeidet er blant annet god kjennskap til tilstøtende tjenesters funksjoner og kompetanse, samt evne til å samordne og koordinere sin virksomhet i

forhold til disse tjenestene. Fordelene med samorganisering er blant annet færre forvaltningsmessige barrierer, flere arenaer for samhandling både formelt og uformelt og større mulighet for planlegging og styring av virksomheten i et helhetlig perspektiv. For brukerne vil også en ”felles dør” inn mot tjenesteapparatet lette og forenkle tilgangen til tjenestene. Samorganisering av flere tjenester stiller imidlertid tjenesteapparatet over for utfordringer i forhold til samordning og koordinering.

Mens den formelle strukturen gjenspeiler det formelle organisasjonskartet, vil den uformelle strukturen i større grad gi et bilde av hvordan organisasjonen fungerer i praksis. I forrige delkapittel viste våre funn at kommunens organisasjonskart ikke stemte overens med respondentenes subjektive oppfatning av dette. Vi mener at vårt empiriske materiale også i denne sammenheng synliggjør at det ikke er fullstendig sammenheng mellom målsettingen med samorganiseringen og respondentenes opphevelse av den. I den forbindelse vil vi peke på to sentrale observasjoner; manglende forankring og manglende implementering av samorganiseringen.

Vårt empiriske materiale tilsier at alle vil samordne, men ingen vil samordnes. Samorganiseringen oppleves som krevende på flere områder, og er etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig forstått og akseptert av de ansatte i virksomhetene. Overordnet ledelse og virksomhetslederne skiller seg imidlertid ut som spesielt positive til så å si alle forhold ved den valgte modellen i de ulike kommunene. Dette kan handle om at de nettopp i kraft av sine posisjoner har et større medeierforhold til den valgte strukturen. Det at samordningen i mindre grad synes forstått og akseptert på lavere nivå kan tyde på at ledelsen mangler kapasitet til å drive effektiv implementering av samordningen. Videre kan det handle om at kommunene ikke har tatt høyde for ulikhetene i de forskjellige tjenestene, og at man i den forbindelse heller ikke har tatt inn over seg at dette handler om å slå sammen forholdsvis autonome enheter med tilhørende sterke fagprofesjoner. I tillegg har enhetene forskjellige oppgaver og ansvar, og forvalter ulike lovverk. Vi tror også at samordningsvanskene handler om at det hersker uklarhet i forhold til de ulike aktørenes roller og oppgaver i samarbeidsforholdet, og at man ikke har klart å skape en helhetlig forståelse. Samordning av flere tjenester vil, slik vi ser det, bare fungere optimalt dersom intensjonen og målsettingen er tilstrekkelig forankret i alle ledd. Vårt empiriske materiale kan derfor tyde på at kommunenes styrings- og koordineringstiltak har vært for svake.

Slik vi ser det fører endring i kommunens overordnende struktur med elementer av desentralisering og fragmentering, til at kompleksiteten i en i utgangspunktet kompleks virksomhet, kompliseres ytterligere. Dette kan gjøre samordningen vanskelig. Vår antagelse er at fragmentering er en uintentert konsekvens av flat struktur. Etter hvert som man innså at denne strukturen førte til et differensiert hjelpeapparat og mangel på sammenheng i

tjenestetilbudet, dukket derfor behovet for samordning opp. Strukturen ser således ut til å ha kommet i utakt med omgivelsene.

Vårt empiriske materiale tilkjennegir at virksomheten som barnevernet er en del av, har et samordningsproblem. I vår drøfting har vi tatt utgangspunkt i noen av Mintzbergs grunnleggende komponenter i strukturen. Disse vil vi se i sammenheng med vår klassifisering av kommunens og barnevernets/virksomhetens organisasjonstopologier som vi har redegjort for i delkapittel 5.1.1.

For at en enhet skal kunne yte sitt beste er det viktig å definere et hensiktsmessig mønster av roller og relasjoner som skal arbeide for og nå felles mål. Ved samorganisering av flere tjenester må man først ta stilling til hvilke oppgaver som skal samles innenfor enheten og hvordan arbeidet deretter skal fordeles. For å koordinere enhetenes innsats og binde disse sammen, kan virksomheten ta i bruk både vertikale og horisontale integreringsmetoder. Dette kan i følge Mintzberg (1983, referert i Busch et al., 2010), være samordningsmekanismer som gjensidig tilpasning, ulike standardiseringer knyttet til arbeidsprosesser, resultater og kompetanse samt overvåkning og kontroll. Hvilke mekanismer som foretrekkes vil imidlertid være avhengig av om en går fra en enkel og oversiktlig situasjon til en stadig mer kompleks og uoversiktlig situasjon. Manglende samordning kan i følge Mintzberg (1979) handle om misforholdet mellom arbeidsdeling og sammenbinding av aktiviteter, og det er nettopp hvordan denne sammenbindingen foregår vi vil diskutere i det videre.

De ansatte i virksomheten barnevernet er en del av, kan klassifiseres innenfor *produksjonskjernen* i Mintzbergs grunnleggende organisasjonsmodell (Mintzberg 1983, referert i Busch et al., 2010), altså de som utfører det grunnleggende arbeidet i organisasjonen. Det strategiske toppunktet er i denne sammenheng den administrative ledelsen i kommune, rådmannen og kommunalsjefer. Mellomledelsen vil være virksomhetslederne som er et bindeledd mellom de ansatte i produksjonskjernen og den administrative ledelsen. Virksomhetslederen er den som fører tilsyn, kontrollerer, styrer og sørger for ressurser til dem som jobber i den operative kjernen, herunder barnevernet. Virksomhetslederen skal videre sørge for at arbeidsdelingen er klar og at tjenestene er koordinert slik at alle tjenester og ansatte jobber mot felles mål.

Arbeidet i barnevernet og de øvrige tjenestene i virksomheten koordineres slik vi vurderer det hovedsakelig gjennom standardisering av de ansattes kvalifikasjoner og ferdigheter, noe som er et viktig kjennetegn ved fagbyråkratiet (Busch et al. 2010). Fagbyråkratiet har gjerne en høyt utviklet demokratisk struktur og mye av ansvaret for beslutningene er delegert til de ansatte, noe som langt på vei passer både de ansatte i barnevernet og de øvrige tjenestene. De ansatte ønsker også faglig autonomi og vil helst slippe innblanding fra ledelsen i utøvelse av sitt fag. Beslutningene som fattes er som nevnt komplekse og krever til tider utstrakt bruk av

skjønnsutøvelse. Kunnskap og skjønnsutøvelse blir gjerne sett på som de viktigste verktøyene i arbeidsutførelsen. Lik kompetanse gjør også at man får en felles forståelse for hvordan de ulike oppgavene skal løses.

Koordineringen innad blant de ansatte både i barnevernet og i de andre tjenestene i virksomheten vil, slik vi ser det, ha form av både standardisering av kunnskap og gjensidig tilpasning. Dette fordi kontrollen hovedsakelig ligger hos dem som utøver arbeidet og fordi vi oppfatter at kommunikasjonen er toveis. Trenger ansatte hjelp til å løse en oppgave, går de gjerne direkte til den personen de tror besitter den riktige kompetansen.

Fordelen med en slik koordinering og frihet, er at det kan være med på å sikre et godt faglig arbeid og at både saksbehandlingen og problemløsningen går raskere. Imidlertid kan de ulike fagprofesjonelle slites mellom autonom utøvelse av faget og det å ha lojalitet til en helhetstenking i virksomheten. Samtidig kan det være fare for at det utvikler seg ulike og ”private” praksiser. Fagpersoner med sine fagnormer og sitt behov for handlefrihet kan også ha en tendens til å ignorere administrative krav, som for eksempel økonomiske rammer. Sterke fagmiljø ønsker gjerne organisering i egne enheter. Dette kan handle om en form for profesjonskamp, men også mulighet for kompetanseutvikling og interesse for spesialisering innen sitt fagmiljø. Overordnet nivå i kommunene har på sin side andre behov slik som behovet for å samordne tjenester til brukere som trenger bistand fra flere tjenester samtidig.

Vår empiri kan tyde på at ledelsen på grunn av overnevnte forhold, ikke makter å koordinere tjenestene i tilstrekkelig grad slik at de sammenbindes til en virksomhet. Med bakgrunn i at alle våre tre kommuner er organisert som tonivå-modeller har vi som nevnt valgt å klassifisere den overordnede strukturen med størst innslag av divisjonalisert form. Den vanligste måten å koordinere divisjoner på, er å standardisere resultatene hver av dem skal oppnå, og legge opp til en sterk resultatevaluering (Mintzberg 1979, 383). Fokuset og kravet fra den administrative ledelsen i kommunene til virksomhetsleder vil være rapportering på mål og resultater, og koordineringsmekanismen vil således ha innslag av standardisering av resultater, men også direkte overvåkning i form av rapporteringer og kontroll.

Virksomhetslederne i to av våre kommuner er formelt sett direkte underlagt den administrative ledelsen i kommunen med personal- og budsjettansvar for hele virksomheten. Virksomhetslederne i alle tre kommunene har også rapporteringsansvar overfor den administrative ledelsen i kommunen når det gjelder mål og resultater for sin virksomhet. For virksomhetslederne vil det bærende prinsippet etter vårt syn derfor være å styre hver tjeneste etter et lønnsomhetsprinsipp ut i fra hva virksomheten blir målt på. Virksomhetslederne har i denne sammenheng flere utfordringer knyttet til sin rolle. I tillegg til administrasjonens krav til mål og resultater, skal virksomhetslederne også koordinere flere tjenester hvor flere av disse over tid har eksistert som autonome enheter. At dette er enheter med størst innslag av

elementer fra fagbyråkratiet stiller også krav til at virksomhetslederen må være orientert mot utvikling av faget. Selv om det ikke trenger å være et motsetningsforhold mellom det å være utviklingsorientert på fag og mål- og resultatorientert, har vi grunn til å tro at fokuset på mål og resultater til tider kan legge mye beslag på tiden til virksomhetslederne, slik at andre koordineringsområder blir mindre synlige, og at helhetstankegangen dermed forsvinner.

Dette leder oss også til en antagelse om at virksomhetslederne samordner de ulike tjenestene i større grad ved standardisering av resultater, enn ved standardisering av kunnskap eller gjensidig tilpasning. Dette innebærer at fokuset flyttes til det som er målbart i organisasjonen, og det som ikke er mulig eller vanskelig å måle, tillegges mindre betydning. Virksomhetsledernes fokus på måling og standardisering av arbeidsresultater kan medføre en utvikling til et ”nytt” byråkrati og fortrenge andre former for koordinering. Dette kan føre til at virksomhetslederen går i utakt med sine ansatte og at hensikten med samorganiseringen blir for utydelig for medarbeiderne.

Et generelt effektivitetskrav i kommunene, sammenholdt med stor arbeidsbelastning i de ulike barneverntjenestene og i virksomhetene for øvrig, kan også føre til økt krav om å standardisere og rutinisere arbeidet. En slik «forenkling» av arbeidsprosessene vil kunne gi økende innslag av koordineringsmekanismer ved standardisering av arbeidsprosesser. Dersom koordineringen skjer gjennom stadig sterkere standardisering av arbeidsprosesser, er dette et likhetstrekk med maskinbyråkratiet, og ikke fagbyråkratiet. Oppgavene som utføres i de aktuelle tjenestene i våre caser er komplekse og kan, slik vi ser det, ikke i omfattende grad rutineres og brytes ned til enkle operasjoner, og kan være vanskelig å tilpasses standardiserte prosedyrer. I følge Bolman og Deal (2010) vil man ikke lykkes i særlig grad med denne koordineringsmekanismen i fagbyråkratiet. De profesjonelle forholder seg i liten grad til endringer i omgivelsene utenfor organisasjonen, og når ledelsen forsøker å gripe inn i den operative kjernen, for eksempel ved å forlange bruk av standardiserte metoder i arbeidet, mislykkes man (ibid.).

Samorganisering av flere organisatoriske enheter kan lette samordningsproblemene virksomheten står over for fordi det kan gi bedre styring og kontroll fra overordnede nivåer. Det skaper også større oversikt og er mindre ressurskrevende enn andre former for koordinering (Busch et al. 2010). Vi tror likevel ikke dette vil være en særlig effektiv form for koordinering for eksempel når det gjelder det akutte arbeidet i barnevernet, og at det kan fremme tendenser til rigid atferd hos de ansatte, noe som ikke vil være forenlig med det arbeidet de ansatte utfører. Fagbyråkratiet vil trekke mot en profesjonalisering av organisasjonen (Mintzberg 1979). Fordeler med dette er at standardiseringen av kunnskap lar de ansatte perfektionere sine ferdigheter og slik oppnå høy effektivitet og kvalitet. I fagbyråkratiet blir kampen mellom det strategiske toppunktet og den operative kjernen oftest

vunnet av fagfolkene i den operative kjernen (Bolman og Deal 2010). Ikke bare har de kontroll over eget arbeid, men de søker også å ha kollektiv kontroll over de administrative avgjørelsene som påvirker dem. Administratorer som ønsker å ha kontroll innenfor disse strukturene må være godkjente medlemmer av profesjonen, og fortrinnsvis være valgt av de profesjonelle utøverne, eller i det minste tilsatt med deres velsignelse (Busch et al. 2010). Dette kan bety at virksomhetslederne i våre kommuner også må bruke tid på å bli anerkjent av sine egne.

Oppsummering av samorganisering og samlokalisering

Gjennom vår analyse har vi forsøkt å si noe om hvilke koordineringsmekanismer som eksisterer både i kommunens overordnede struktur og i barnevernet, og virksomheten barnevernet er en del av. Som vi ser eksisterer det flere ulike koordineringsmekanismer side om side, noe som heller ikke er uvanlig. Vår analyse gir oss imidlertid en indikasjon på at standardisering av resultater etter hvert er blitt den mest fremtredende koordineringsmekanismen både i kommunen som organisasjon, men også innad i de ulike virksomhetene. En risiko ved dette er at det som ikke er mulig eller vanskelig å måle, tillegges mindre betydning. Dette kan føre til at virksomhetslederen som har en viktig koordineringsrolle, går i utakt med sine ansatte. Målene forblir utydelige for de ansatte. Samordningen får ikke den effekten den skulle ha hatt, tjenestene jobber som før og barnevernets beslutninger blir i liten grad påvirket av om tjenestene er samorganiserte.

5.1.3 Intern organisering av barnevernet

Når det gjelder organisering av selve barnevernet har kommune A og C valgt å følge en form for spesialistmodell, der det er utviklet egne team for eksempel for gjennomføring av undersøkelser, iverksettelse av hjelpetiltak, i forhold til plasserte barn og lignende. Selv om spesialistmodellene er noe ulike i de to kommunene, er det sammenfallende at de har valgt å dele opp barnevernet i ulike team hvor teamene har sine spesialistområder. Kommune B ønsket også å innføre denne organiseringen i nærmeste fremtid. Begrunnelsen for innføring av spesialistmodellen er at barnevernet har oppnådd en viss størrelse og at det derfor blir for krevende å jobbe som generalister. En annen viktig begrunnelse er ønske om mer effektivitet og å oppnå spisskompetanse. En barnevernleder uttrykker det slik: *«Det handler om å bli mer effektiv, oppnå større spisskompetanse og at medarbeiderne skal oppleve mer mestring, og at de kan jobbe med det de er sterkest på»*.

Respondentene på saksbehandlernivå i kommunene A og C uttrykker at innføring av spesialistmodellen har ført til at deres roller blir tydeligere. En respondent sier det slik: *«Jeg tenker at det er en stor fordel å ha spesialistmodell, vi blir gode på det vi gjør»*.

Barnevernfeltet er veldig stort og det å kunne alle prosessene i alle ledd er veldig mye og når vi får snevret det inn på et område, så blir man gode”.

Hovedbegrunnelsen fra ledernivået for innføring av spesialistmodellen er slik vi forstår det, effektivisering og bedre kvalitet på tjenestene. Respondentene på saksbehandlernivået gir uttrykk for en hverdag som bærer preg av mange vanskelige og komplekse prioriteringer og at spesialistmodellen vil gi bedre struktur på hverdagen. Som en respondent sier: *”... det er alt for mange krevende saker som krever like mye hver, og det sier seg selv at et litermål tar bare én liter, og det går ikke an å presse to liter oppi et litermål. Slik oppleves det mange ganger og da er det vanskelig å prioritere hva som er viktigst og ikke”..*

Noen av respondentene på saksbehandlernivået gav også uttrykk for at de på noen områder ønsket standarder for å forenkle beslutningsprosessen, En respondent sa blant annet:

Opptatt av kroner og ører? Nei, nei (...) ønsker å få en del lister, hva vi skal bruke, hvordan gjør vi det i *slike* saker, faste lister over hva vi yter når de (fosterforeldrene) skal på konferanser, eller ved konfirmasjoner. At det er faste systemer på dette, og det har vi en del av, men vi er ikke tydelig nok og de er ikke gode nok.

I de to kommunene hvor spesialistmodellen er innført har dette ført til at barnevernet er fysisk splittet både i flere hus og over flere etasjer. Respondenten på nivå 3 i kommune A forklarer den fysiske plasseringen til omsorgsteamet i barneverntjenesten slik:

Vi er x antall barneverntjenester i barneverntjenesten slik den er organisert fordi vi sitter så langt fra hverandre. Vi har bare det treffet – tirsdagsmøtene, og vi har bare de fem kontorene og hvor fire saksbehandlere sitter i lag (kontorlandskap) og de kan kommunisere der. Jeg for min del har eget kontor og sitter mye alene... Folk sitter i 2. etasje og 3. etasje og det blir langt fra hverandre så det kan faktisk gå en uke før en ser hverandre i 2. etasje og 3. etasje og visa versa.

Analyse av intern organisering av barnevernet

I kommunene hvor det er innført spesialistmodeller i barnevernet uttrykker alle respondentene at dette fungerer etter hensikten. I begrunnelsen for innføring av spesialistmodellen er det særlig argumentene om effektivisering, tydeliggjøring av roller og struktur, og ønske om spisskompetanse, som dominerer. Ønske om effektivisering ser ut til å handle om både kostnadsreduksjon og effektivisering av interne arbeidsprosesser for å bedre kvaliteten på tjenestene.

Slik vi oppfatter det beskriver samtlige av våre respondenter en generell overbelastning i barnevernet. I intervjuene oppgis det flere årsaker til dette. I denne sammenheng er begrunnelsene blant annet økning i antall saker og kompleksitet i sakene, økt krav til dokumentasjon og manglende saksbehandlerkapasitet. Selv om alle tre kommunene har fått

tilført flere stillinger i barneverntjenestene i løpet av de siste årene (jfr. "Barnevernløftet") blir ressursene beskrevet som fortsatt knappe. Økningen i stillinger har imidlertid ført til at barnevernet har oppnådd en størrelse som synes u håndterlig ut fra en generalistmodell, og at en spesialistmodell gjør det enklere når oppgavene ble delt mellom flere atskilte team. Slik vi ser det fordeler spesialistmodellen oppgaver og ressurser på en slik måte at den enkelte saksbehandler ikke trenger å prioritere for eksempel enten undersøkelser eller oppfølging av barn i omsorg. Dette kan gi bedre oversikt både for ledelsen og de ansatte. Graden av spesialisering ser slik sett ut til å henge sammen med kommunens og tjenestens størrelse.

Selv om innføring av spesialistmodellen totalt sett ser så ut til å ha mange positive effekter for barnevernet, mener vi å se at det ikke er tatt høyde for ulike strukturelle hindringer. Det at teamene blir fysisk splittet forstår vi først og fremst handler om plassmangel, men å dele opp en tjeneste i flere team vil i se seg selv også skape strukturelle skiller. Begge disse faktorene kan slik vi ser det gi manglende helhetstenkning for saksbehandlerne i selve saksbehandlingen og i forhold til den øvrige samhandlingen mellom teamene. Fordeling av oppgaver mellom flere team fører til økt grad av spesialisering. Vi mener at dette kan bidra til økt fragmentering av tjenestene noe som igjen øker kravet til samhandling og koordinering. I denne forbindelse stiller vi spørsmål om behovet for koordinering mellom de ulike teamene er tilstrekkelig ivarettatt, og om hvordan dette påvirker beslutningene som barnevernet fatter.

Ansatte i offentlig sektor blir i økende grad stilt over for krav om å bruke ressursene sine mer effektivt. Dette berører også barnevernet. Formålet med en organisasjonsstruktur er i følge (Busch et al. 2010) at den skal bidra til at organisasjonen utvikler en tilfredsstillende effektivitet. Utfordringene vil da være å tilpasse organisasjonsstrukturen for å møte slike krav fra omgivelsene, samtidig som innholdet i tjenestene ikke endres. Vårt empiriske materiale tyder på at innføring av spesialistmodellen i barnevernet kan sees på som en strukturell endring i et forsøk på å imøtekomme disse kravene. Spørsmålet er om man ved innføring av en slik spesialisering også makter å opprettholde en helhetlig tjenesteyting. Strukturen skal som redegjort for i teorien utformes ut fra det endelige målet, i forhold til omgivelsene organisasjonen skal fungere i, medarbeidernes kvalifikasjoner og tilgjengelige ressurser. Oppgavene barnevernet utfører og omgivelsene de opererer i er imidlertid komplekse. Sammenholdt med spesialisering gir dette et økt behov for koordinering. Samtidig kan måten å håndtere kompleksitet på nettopp være å bryte det komplekse ned i mindre biter og gi spesialiserte enkeltpersoner eller enheter ansvaret for dem.

I teorien har vi redegjort for seks prinsipper for gruppering av oppgaver (Mintzberg 1983, referert i Busch et al., 2010). To av våre kommuner (A og C) har for eksempel valgt en form for gruppering av oppgaver eller jobbspesialisering etter hvilke tjenester de ulike teamene skal yte. Modellene de to kommunene har valgt er imidlertid ikke helt identiske. Kommune A har

valgt en form for spesialisering med to team; et team for undersøkelse og iverksettelse av hjelpetiltak og et team for plasserte barn. Kommune C har valgt en ytterligere spesialisering med tre team; et team som arbeider med mottak og undersøkelse, et team for iverksettelse av hjelpetiltak og ett team som følger opp barn og unge plassert utenfor hjemmet.

Alle saksbehandlerne i barnevernet utfører arbeid etter barnevernloven. De ansatte er oftest personer med 3-årig høyskoleutdanning som barnevernpedagoger eller sosionomer, og innehar stort sett samme grunnleggende kompetanse for å utføre de ulike arbeidsoppgavene. Mange vil også ha ervervet seg en spisskompetanse ved for eksempel videreutdanning eller ved en spesiell erfaringskompetanse. Gjennom intervjuene fikk vi imidlertid ikke inntrykk av at oppgavene i utgangspunktet var gruppert etter en slik spisskompetanse, men heller i forhold til arbeidsprosess eller funksjon, gjerne etter fasene loven er inndelt i. Oppgavene som utføres i barnevernet kan heller ikke sies å utføres gjennom en kjede av operasjoner, men ved innføringen av spesialistmodellen oppstår det gjerne en systematisk faseinndeling av arbeidsoppgavene. I kommune A var oppgavene i tillegg inndelt i geografiske team. Målgruppene for alle barneverntjenestene er barn/unge mellom 0 – 23 år og deres familier.

Når det innføres spesialisering på individ- eller gruppenivå vil det som redegjort for i teorikapitlet oppstå et behov for koordinering. Oppdeling av barnevernets oppgaver i ulike enheter har slik vi ser det ført til økt grad av horisontal jobbspesialisering. Fordelene med dette er at det kan gi god styring og koordinering og økt spisskompetanse. Samtidig kan det også gi en mer rigid organisasjonsstruktur, eller føre til at noen enheter tar mindre ansvar for helheten. For at det enkelte teams innsats skal passe inn i helheten må det, slik vi ser det, stilles økt krav til koordinering.

I barnevernet vil de ansattes faglige ferdigheter og kunnskap spille en vesentlig rolle i arbeidsutførelsen, og det er også stor grad av selvstendighet i arbeidet. Samtidig er det også stor grad av uformell kontakt mellom de ansatte i forhold til å løse problemer, gjerne for å finne en her-og-nå-løsning. Trenger man hjelp til å løse en oppgave, går en direkte til den personen en tror besitter den riktige kompetansen. Som vi har vært inne på i delkapittel 5.1.2 samsvarer denne måten å koordinere arbeidet på, med gjensidig tilpasning, som er den dominerende formen for koordinering i Mintzbergs adhokrati.

En målsetting for oppdeling av arbeidsoppgavene i to av våre kommuner var blant annet et ønske om økt effektivisering. Dette kan føre til et behov for økt bruk av koordineringsmekanismer i form av standardisering av arbeidsprosesser, for eksempel ved at oppgavene som skal utføres i større grad spesifiseres og beskrives (Busch et al. 2010) gjennom stillingsbeskrivelser og ulike kvalitetssystemer. Samtidig ser vi også et økende innslag av koordineringsmekanismer som standardisering av resultater i kommunene for øvrig. I vår analyse i del kapittel 5.1.2 vedr samorganisering av flere tjenester var vi inne på at

standardisering av arbeidsprosesser i virksomheter som har størst innslag av elementer fra fagbyråkratiet, kan virke mot sin hensikt. Særlig i akutte situasjoner vil dette være en lite effektiv form for koordinering fordi det kan øke muligheten for rigid atferd hos de ansatte. Imidlertid viser vårt empiriske materiale at flere av respondentene, særlig på nivå 3, hadde et ønske om viss standardisering i forhold til de litt enklere beslutningskategoriene, som for eksempel økonomiske beslutninger.

En forutsetning for å benytte standardisering av arbeidsprosesser som koordineringsmekanisme er at arbeidsprosessen er kjent og forutsigbar (Busch et al. 2010). Et sterkere innslag av standardisering av arbeidsprosesser som koordineringsmekanisme vil imidlertid kunne føre til økt formalisering, noe som kan føre til at den enkeltes handlingsrom reduseres. Nå er det heller ikke uvanlig at det eksisterer flere koordineringsmekanismer side om side i komplekse organisasjoner. Det meste av de beslutningene som fattes i barnevernet er likevel ofte preget av høy grad av kompleksitet slik at det kan være vanskelig å planlegge arbeidet i detalj på forhånd, men som heller vil kreve en mer analytisk tilnærming. Dette vil imidlertid, slik vi ser det, fordre stor grad av fleksibilitet og frihet i forhold til å finne ulike løsninger i forskjellige saker, og sterk grad av formalisering kan begrense dette.

Vi tror likevel at økt grad av spesialisering og formalisering samtidig kan gi tydeligere organisatoriske rammer for hvordan oppgaver skal løses. Bruk av for eksempel formelle stillingsinstrukser vil på den andre siden definere hva som *ikke* ligger til en stilling, eller innenfor et ansvarsområde, og man risikerer at det utvikles en "ikke-mitt-bord" holdning. Noe som også bekreftes av en av respondentene på nivå 3 i følgende utsagn: "*... Vi ser det også at de som sitter i det andre bygget - vi ser dem ikke så mye, og følger dem ikke så mye i saker og det de gjør, og vi bryr oss ikke fullt så mye om hva de gjør lenger fordi de sitter der.*"

Hvert team vil også kunne ha ulike bilder av totalsituasjonen, sterkt preget av den delen av arbeidet de selv utfører, og den faglige og organisatoriske gruppen de tilhører. De kan oppfatte seg som mindre gjensidig avhengig av hverandre og således sette sin gruppes behov over felles mål. Dersom arbeidsinstrukser utarbeides ut fra delmål, er det farer for at det skaper grobunn for målforskyvning i forhold til de overordnede målsettinger. Spesialiseringen kan dermed også bidra til å skape holdninger som ikke understøtter helhetlig oppgaveløsning på en god måte. Oppdeling av arbeidsoppgaver kan også, slik vi ser det, føre til at skillene mellom de ulike delene i en organisasjon blir tydeligere, noe som kan bidra til konflikter. Videre kan det føre til at interessen for, og kunnskapen om, organisasjonens totale virksomhet fragmenteres og smuldrer opp og at viktig informasjon går tapt ved for eksempel overlapping av saker. Spesialisering av barnevernets arbeid kan også lede til at de ulike enhetene blir mer avhengige av hverandre og må bruke mye tid og ressurser på å samarbeide for å bli helhetlige.

Barnevernet skal sørge for sammenhengende og helhetlig hjelp til barn og deres familier. For at denne oppgaven skal løses tilfredsstillende, forutsettes det at alle yter sitt bidrag.

Oppsummering av intern organisering av barnevernet

Slik vi ser det kan økt formalisering og spesialisering i barnevernet være et gode dersom formålet er å effektivisere for å kunne gi *flere* barn mer *lik* hjelp, og dersom det er balanse mellom det som er kostnadseffektivt og faglig ”godt nok”. Likevel vil det være vanskelig å innføre et system som gjør at ”one size fits all”. Oppsplitting i flere enheter og koordinering av arbeidsprosesser fordrer likevel at den enkeltes arbeidsoppgave settes inn i en totalsammenheng som gjør at den rollen man spiller i arbeidet mot et felles totalmål blir tydeligere. Det er vanskelig å se for seg at man kan få noen synergier av effektivisering dersom kompetanse og aktivitet er spredt og fragmentert uten strukturer som ivaretar samordning og strategisk planlegging.

5.1.4 Strukturer for intern og ekstern samhandling

Det er stor enighet i alle kommunene om at strukturer for samhandling internt, men også med utenforliggende interessenter, er viktig. Som respondenten på nivå 2 i kommune A uttrykte det: *”Det er lettere å samarbeide med de på huset - det er bare å springe opp en trapp. Men vi er vel så avhengig av å samarbeide med de utenfor huset som innenfor”*.

I alle kommunene eksisterer det samarbeidsformer preget av mer eller mindre likeverd mellom aktørene som fungerer som arena for informasjons- og erfaringsutveksling, refleksjon og faglig utvikling, eller som faste møteplasser for å løse konkrete saker. Dette er for eksempel faste tverrfaglige møter, deltagelse i ulike prosjektgrupper eller fagutvalg. En av de mest vanlige samarbeidsarenaene er faste møter mellom barnevern, skole, helsestasjonen og PPT. Respondenten på nivå 3 i kommune C uttrykker det slik: *«Vi har mange møter på skolene, mange ansvarsgruppemøter..., og skolehelseteam som er et forum som jeg synes har vært veldig viktig. Jeg tror også at de (samarbeidspartnerne) synes det er nyttig på flere måter i forhold til forståelsen av hverandre»*.

Også på de øverste nivåene er det laget strukturer for samarbeid. Respondenten på nivå 2 i kommune C sier følgende om kommunes samarbeidsstruktur mellom nivå 2 og 3:

Vi har en fast ledergruppe i kommunen der den som har samme bestiller (rep fra bestillerenheten) er sammen. Den ledergruppen består ikke bare av folk som jobber med barn og unge, slik at det er en ledergruppe som er sammensatt av virksomhetsledere fra ulike tjenester. Det er en viktig ledergruppe og i den gruppen er også kommunalsjef med på møter jevnlig. Bestillerenheten leder møtene og skriver referat fra møtene og sånne ting.

Flere av våre respondenter formidler at de tverrfaglige møtene er særlig viktige ikke bare for å bedre kvaliteten på tjenestene, men også for å øke barnevernets legitimitet og støtte i omgivelsene (fra interessentene). Noen av respondentene særlig fra nivå 3 formidler i denne forbindelse at det oppleves at mange interessenter har urealistiske forventninger til hva barnevernet kan utrette. Som en respondent uttrykker det:

Mitt innrykk er at... tar kontakt når de selv kommer til kort. Og da er det litt sånn - Hei hå barnevern, nå må dere komme og fikse, for nå har vi gjort hva vi klarer – ikke sant. Sånn opplever jeg det. Dem kommer til oss og bestiller tjenester, mens vårt lodd blir å peke på deres ansvar.

Selv om de tverrfaglige møtene blir sett på som viktige, er det også en viss enighet blant respondentene om at ikke alle møtene er like effektive. Uttalelsen fra en av respondentene på nivå 3 illustrerer dette: *”De fagmøtene blir litt mye - hvilket ord skal jeg bruke – litt mye pjatt - og i stedet for å ha en konstruktiv drøfting.»*

I alle kommunene er det videre et visst fokus på tverrfaglig kompetanseheving knyttet til utviklingen på forskningssiden og i samfunnet for øvrig for sammen å kunne møte felles utfordringer og jobbe mot felles mål. Som respondenten på nivå 1 i kommune C uttaler:

Utfordringen er å få skolert folk og få spisset ansatte til å møte behov ut fra det man møter og utfordringer som finnes også i forhold til de vi samhandler med. Vi er mest på jakt etter de evidensbaserte metodene og ikke en kenguru-virksomhet som hopper fra det ene til det andre i håp om å treffe der det måtte passe.

Analyse av strukturer for intern og ekstern samhandling

Vårt empiriske materiale tyder på at felles samhandlingsarenaer er spesielt viktige for barnevernet i forhold til økt forståelse for barnevernets handlingsrom og for å øke barnevernets legitimitet og støtte i omgivelsene. Informasjon om barnevernet i ulike samhandlingssituasjoner er derfor viktig.

For oss kan det se ut som alle kommunene har tilstrekkelig med samarbeidsarenaer, og selv om viljen og ønsket om samarbeid også er til stede, mener vi at det kan være grunn til å stille spørsmål ved om strukturene for samhandlingen er effektive nok og til det beste for dem det skal samarbeides om. Barnevernet skal ta vanskelige beslutninger på komplekse områder, og står ofte overfor oppgaver det ikke kan, eller bør løse alene. Ut fra det empiriske materialet kan det se ut som det er behov for bedre strukturer, systematisering og oversikt over hva man har av reelle behov for samhandling. Strukturer for intern og ekstern samhandling bør, slik vi ser det, samordnes inn mot de områdene hvor effekten er størst.

Ut fra empirien ser vi at både de interne og eksterne strukturene for samhandlingen bærer preg av elementene Agranoff (2007) redegjør for i sin kategorisering av nettverk. Samhandlingen

mellom tjenestene har preg av både ren informasjonsutveksling, kompetanseoverføring og støtte og motivasjon i forhold til faglig utvikling. Nettverk brukes i denne sammenheng som et verktøy for styring ut fra en tanke om at nettverk kan føre til økt deltakelse, etterrettelighet og økt legitimitet. For oss ser det imidlertid ut som om det eksisterer flest formelle samhandlingsstrukturer for å løse ulike felles problemstillinger på for eksempel systemnivå (for eksempel ledernetttverk) og mer handlingsorienterte samhandlingsarenaer hvor mål og levering er det viktigste. Sistnevnte kan for eksempel være ansvarsgrupper knyttet til konkrete brukere og hvor målsettingen er å fatte beslutninger som vedrører brukeren. Denne samhandlingsformen blir også nevnt som ofte brukt av respondentene på nivå 3 i alle kommunene.

Flertallet av respondentene uttrykker at de opplever at mange av samarbeidspartnere har urealistiske forventninger til hva barnevernet kan utrette. I denne sammenheng tror vi at bruk av en mer uformell samhandlingsform som for eksempel uformelle nettverk kan være med på å øke forståelsen av hverandres tjenester og handlingsrom. Nettverkskoalisjoner kan således fungere både som en arena for læring og for påvirkning. Man blir kjent med hverandres ansvarsområde, kan klargjøre roller og forventninger til hverandre, øke respekten for de ulike fagområdene og bygge opp personlige relasjoner. Nettverkssamhandling over tid vil slik sett kunne utvikle seg til en ramme hvor aktørene deler felles regler, normer og verdier, og etter hvert utvikler en felles kunnskapsplattform. Vi tror også at dette kan bidra til å løse oppgaver den enkelte aktør eller tjeneste ikke kan løse på egenhånd, og det kan være en fleksibel samhandlingsform som er tilpasningsdyktig ovenfor omgivelsene.

Det er imidlertid slik at dess mer oppdelt strukturen er, desto vanskeligere blir koordineringen (Busch et al 2010). Dette kan være situasjonen blant våre kommuner hvor flere interne samarbeidsaktører skal samhandle. De skal også løse komplekse og uforutsigbare oppgaver noe som fordrer stor grad av horisontal samordning (ibid). Som vi har redegjort for i vår teoridel kjennetegnes nettverk også av relativt løse koblinger, og mangel på samsvar mellom de formelle strukturene, for eksempel i forhold til felles mål, myndighetslinjer eller planer. En slik samhandlingsform kan by på utfordringer fordi de ulike aktørene i noen tilfeller kan være for løst knyttet sammen, de møtes uregelmessig, er selvorganiserte og ingen har formell instruksjonsmyndighet. Det er ofte uklart hvem som bestemmer hvilke tema som skal tas opp i nettverket, hvem som skal delta og hvilke fullmakter den enkelte har på vegne av andre. Hver deltaker står i et uavhengighetsforhold til sin egen organisasjon som i sin tur har sin egen koalisjon av interessenter å ta hensyn til. Slik vi ser det kan også svak ledelse være et problem i den forstand at det kan være en utfordring å få nettverkene til å bli meningsfulle og konstruktive. For noen kan dette da oppleves som sløsing med ressurser, noe også noen av våre respondenter gir uttrykk for. Fokuset på tverrfaglighet kan da lett bli noe som bare eksisterer fordi det er et krav fra ledelsen om at man skal samarbeide.

I intervjuene fikk vi en klar forståelse av at barnevernet hadde fått et økt innslag av ulike nettverkskoalisjoner og samarbeidsformer i løpet av de siste årene. Når samhandlingsarenaer utvides i ”overdreven” form, kan dette føre til at kommunen må vurdere å sette inn ulike koordineringsmekanismer slik som måling av resultater og arbeidsprosesser for å kunne styre og samordne de ulike aktørene på tvers av organisatoriske skillelinjer (Busch et al 2010).

Oppsummering av strukturer for intern og ekstern samhandling

Slik vi ser det har alle våre tre undersøkte kommuner tilstrekkelig med samarbeidsarenaer. Utfordringer ser heller ut til å ligge i *hvordan* dette samarbeidet skal organiseres slik at utbyttet står i forhold til innsatsen. Samhandlingsformen som er etablert kan være for løst knyttet sammen, og koordineringen svak. Dette kan bety at kommunen må vurdere å sette inn ulike koordineringsmekanismer for å styre og samordne de ulike aktørene.

Refleksjon - hvordan påvirker organisasjonsstrukturen barnevernets beslutninger?

Vårt empiriske materiale og analyse viser at respondentene har ulike subjektive oppfatninger av hvor mange nivå det eksisterer i kommunene; selv om det formelle organisasjonskartet viser to nivå, gir flere uttrykk for at de er usikre, eller de opplever at kommunene har flere nivå. Dette kan bety flere ting, for eksempel at det er lite bevissthet rundt dette i kommunene for øvrig, eller at tonivå/flat struktur defineres ulikt av respondentene. Det er også mulig at kommunene ikke har hatt til hensikt å rendyrke modellen. Bare kommune C gav uttrykk for dette. Uansett vil da ikke tonivå-organisering være dekkende beskrivelse i et formelt organisasjonskart. Vi mener blant annet å se at den flate organisasjonsformen og størrelsen på virksomhetene har ført til at det er behov for å kompensere med flere ledernivå. Dette er i utgangspunktet forståelig. Det at én virksomhetsleder alene skal ha ansvar for så store og komplekse virksomheter er betenkelig, men kanskje også umulig. Problemet er, slik vi ser det, at denne organisasjonsformen ikke er tilstrekkelig formalisert. Noe som ser ut til å gi uklarheter i fullmakter og struktur og som kan føre til pulverisering av ansvar, uklarheter, ineffektivitet og utrygghet for ansatte

Gjennom vår analyse har vi også sett at det eksisterer flere ulike koordineringsmekanismer side om side i kommunene, og at standardisering av resultater ser ut til å ha blitt en fremtredende koordineringsmekanisme både i kommunen som organisasjon, men også innad i de ulike virksomhetene. En risiko ved dette, er at det som ikke er mulig eller vanskelig å måle, tillegges mindre betydning. Dette kan føre til at virksomhetslederen som har en viktig koordineringsrolle går i utakt med sine ansatte. Målene forblir utydelige for de ansatte. Samordningen får ikke den effekten den skulle ha hatt, tjenestene jobber som før og barnevernets beslutninger blir i liten grad påvirket av om tjenestene er samorganiserte

Økt formalisering og spesialisering i barnevernet vil være et gode dersom formålet er å effektivisere for å kunne gi *flere* barn mer *lik* hjelp og dersom det er balanse mellom det som er kostnadseffektivt og faglig ”godt nok”. Likevel vil det være vanskelig å innføre et system som gjør at ”one size fits all”. For at det skal bli en god balanse mellom dette må den enkeltes arbeidsoppgave settes inn i en totalsammenheng som gjør at den rollen man spiller i arbeidet mot et felles totalmål blir tydeligere.

Gjennom intervjuene fikk vi et inntrykk av at alle tre kommunene har hatt et økende innslag av samarbeidsformer i form av nettverksamhandling. Dette kan tyde på at governance-inspirerte samhandlingsformer er i ferd med å befeste seg som en viktig kanal for samhandling, forhandling og beslutning i kommunene. Imidlertid gav flere respondenter uttrykk for at utbytte av samhandlingen ikke alltid sto i forhold til innsatsen, noe som kan bety at koordinering er for svak.

5.2 Analyse av forpliktelser og interesser

Vi har overfor drøftet ulike utfordringer knyttet til kommunens organisering av tjenestene som viser både svak koordinering og utydelige fullmakter. Vi vil i dette delkapittelet se på de ulike samarbeidsaktørenes forpliktelser og interesser i et samarbeid. Samarbeidsaktørene har både like og ulike interesser og mål med et samarbeid med barnevernet. Skal det være et potensial for et samarbeid må aktørene ha noen felles interesser som krever et visst engasjement/motivasjon. Hvor sterkt engasjementet er, vil være avhengig av graden av felles interesse. Som Busch et al. (2010) redegjør for, er det de bidrag som totalt ytes av interessentgruppen som er viktig for å vurdere bidrags og belønningsbalansen, og det er kontraktene som er inngått mellom partene som regulerer bidrags- og belønningsbalansen.

Følgende forskningsspørsmål skal besvares:

Hvilke kontrakter regulerer samarbeidet mellom barnevernet og samarbeidsaktørene og hvordan påvirker disse bidrags- og belønningsbalansen?

For å kunne analysere totalbidraget knyttet til bidrags- og belønningsbalansen bør vi analysere alle interesser, deres koalisjoner, nettverk og kontrakter, men det gir denne besvarelsen ikke rom for. Vi har imidlertid valgt en variant der vi i hovedsak konsentrerer oss om følgende samarbeidsaktører: Overordnet ledelse og tjenestene på utførernivå slik som helsestasjon, barnehage/skole, PPT og NAV-sosial. Dette fordi vi etter intervjuene vurderte disse til å være barnevernets nøkkelinteresser internt i kommunen. For å belyse kontraktsforholdet mellom partene har vi innhentet ulik styringsinformasjon på kommunenes nettsider i tillegg til relevant lovverk. Vi har videre spurt respondentene om hvilke kontrakter

som eksisterer mellom aktørene, hvilke samarbeidsaktører er viktigst for barnevernet og hvorfor, og om det er eventuelle utfordringer knyttet til samarbeidet. I tillegg har vi vært opptatt av å finne ut hva respondentene tror samarbeidsaktørene forventer å få tilbake fra barnevernet.

For å få med dimensjonene knyttet til overordnet og underordnet nivå/tjenestenivå og forholdet tjenestene imellom, har vi delt forskningsspørsmålet opp i ulike tema som behandles i følgende rekkefølge:

1. Kontraktsforholdet mellom overordnet og underordnet nivå
2. Bidrags- og belønningsbalansen mellom overordnet og underordnet nivå
3. Kontraktsforholdet mellom barnevernet og øvrige tjenester i kommunen
4. Bidrags- og belønningsbalansen mellom tjenestene

Vi vil for hvert tema først presentere empiri som er innsamlet gjennom kommunenes hjemmesider og intervjuene og deretter foreta en empirisk og teoretisk analyse av de mønstrene som vi avdekker.

5.2.1 Kontraktsforholdet mellom overordnet og underordnet nivå

Kontrakter er et viktig verktøy for å regulere bidrag og belønninger mellom aktørene. Vårt empiriske materiale tilsier at kommunenes styringsdokumenter til virksomhetene er de viktigste formelle kontraktene mellom overordnet og underordnet nivå. Hva som forventes av planer og kontrakter i kommunene er lov- og forskriftsregulert. Av styringsdokumenter ser vi at alle våre 3 kommuner har en rekke planer og styringsdokumenter, både langsiktige planer (kommuneplanens samfunnsdel fram mot 2025) og 4-årige økonomiplaner/overordnede bestillinger, driftsavtaler og årsbudsjetter. Respondentene redegjør for et omfattende rapporteringssystem på økonomi og aktivitet. Alle kommunene vi har undersøkt, har overordnede mål om forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester. Det finnes også en rekke overordnede rapporter og planer knyttet til tidlig innsats og forebygging. I tillegg har kommunene, som vi har drøftet overfor, tatt strukturelle grep knyttet til samorganisering, og samlokalisering av ulike tjenester i den hensikt å lette samarbeidet og å få sammenhengende tjenester. Dokumentgjennomgangen viser for øvrig at kommunene har ulike tilnærmingmåter for å få tjenestene til å samarbeide.

I kommune A fremkommer de politiske målene og føringene tydelig i alle planer:

- En dør inn til hjelpeapparatet for barn/unge og deres familier
- Samordning av alle kommunale tjenester/hjelp til barn/unge og familier
- Sammenheng i tjenestene til barn/unge og deres familier
- Tidlig innsats i samarbeid med barnehager og skoler for å sikre at barn/unge får tidlig hjelp med sikte på forebygging framfor seinere reparasjon / behandling

Disse målene er også forsterket med et kommunestyrevedtak om samarbeidsplikt for aktørene. En av respondentene sier følgende om denne forpliktelsen:

Du har nevnt skole og barnehage ikke sant? De ligger i systemet og de er bundet opp av kommunestyrevedtaket og kan faktisk ikke si nei – de er bundet sammen i et skjebnefellesskap - og det er jeg veldig glad for, og da slipper vi fightene om å komme over deres dørstokk, ikke sant.

Kommunen er i årsmeldingen 2012 bevisst på at denne samhandlingen byr på utfordringer da disse virksomhetene hver for seg er fundert på egen utdanning, egen kultur og etablerte arbeidsmønstre. Kommunen sier blant annet følgende i årsmeldingen: *«Det å endre slike strukturer tar tid, og endringene må samtidig ha for øye at kvalitetene i tjenestene ikke skal forringes»*.

Kommune A er også tydelig på sine forventninger til alle tjenestene hva gjelder felles kompetansesatsing knyttet til en flerfaglig observasjonsmetode med tilhørende møtestruktur og arbeidsform. Her er det satt krav til at alle skoler og barnehager *skal* fases inn med siktemål om at alle skal ha deltatt fra 2013. Programmet er et tiltak for å sikre at barn blir sett, og at alle tjenester bidrar i arbeidet med å fange opp og sette inn tiltak som hjelper barn tidlig og at en går fra reparasjon til forebygging.

Kommune C praktiserer en bestiller/utførermodell der rådmannsnivået er bestillernivå og utferdiger driftskontrakter for hver enkelt virksomhet som er utførernivået i kommunen. Denne kommunen har satt krav til at tjenestene må koordinere sine virksomheter. Både barnevern, helsestasjon, PPT, habilitering og NAV har fått krav om dette i sine driftsavtaler. Vi kan ikke se at det er nedfelt tilsvarende krav til samarbeid for skolene og barnehagene.

En sentral målsetting for virksomhetene for barn og unge, er å samordne tjenestene til familier, barn og unge, og forbedre tilgjengeligheten for brukere og samarbeidspartnere. Innbyggerne i bydelen som nytter tjenestene skal erfare og oppleve én samlet tjeneste, uavhengig av hvordan kommunen er organisert. Dette stiller krav til virksomheten om å sørge for samordning i alle relasjoner med brukeren, i forhold til kommunale og eksterne samarbeidspartnere og i driften av de to virksomhetene for barn og unge sine felles bydelsovergrepene tjenester. Virksomheten skal prioritere informasjonsarbeid som bidrar til at samordnings- og tilgjengelighetsmålet nås.

2.4.3 Kravspesifikasjoner som skal oppnås gjennom samarbeid med andre

1. Ta initiativ til å samarbeide med andre aktuelle virksomheter.
2. Virksomheten skal delta aktivt i arbeidet med kommunens samlede kompetanseplan og bidra i sentrale rekrutteringstiltak.

Det kan imidlertid se ut som at de målene som er satt, er vanskelig å følge opp. Som en respondent sier:

Men det blir i stedet gjort ved at en overfor den enkelte leder krever at en kan definere sine samhandlingsflater og å svare på ære og samvittighet på spørsmål om hvordan en samhandler.

Lederne blir spurt om dette minst en gang i året og ledere må stå litt rett i ryggen og si at de samarbeider både eksternt og internt. Samarbeidet må de også svare for i offentlige rapporteringsverktøy som har en egen oversikt.

Kommune B har også mål om forebyggende arbeid, og om å komme tidlig inn og gi et helhetlig tilbud til dem som trenger spesiell hjelp. Økt samhandling mellom kommunens virksomheter og med frivillige lag og organisasjoner er videre et satsingsområde. I økonomiplanen for 2012 påpekes imidlertid at:

Selv om barneverntjenesten ser viktigheten av å delta i tverrfaglig samhandling og i det forebyggende arbeidet, er det med dagens saksmengde og den bemanning vi har ikke mulig å prioritere dette arbeidet i tilstrekkelig og ønsket grad.

Fra og med høsten 2013 er barneverntjenestens forpliktelser tydeliggjort i det nyetablerte familiesenteret. Her skal barneverntjenesten blant annet bistå familiene tilknyttet helsestasjonen med veiledning og generell forebyggende aktivitet i 20 % stilling.

Selv om målene er klare, kan vi ikke se av de ulike styringsdokumentene i kommunene at det er satt konkrete resultatindikatorer eller resultatmål når det gjelder de overordnede målene knyttet til tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. Imidlertid redegjør kommune A for at flere barn har fått hjelp etter at de ulike tiltakene knyttet til samorganisering og felles kompetanseprogram ble iverksatt. De sier også at de forventer at antall saker skal gå ned om 5-6 år og at denne innsatsen vil ta tid. Dette kan tyde på at denne kommunen har et visst system for å følge opp målene som er satt. Slik vi tolker respondentene og styringsdokumentene, er det fra overordnet myndighet heller ikke satt et *felles* resultatkrav til *alle* tjenestene knyttet til dette målet. Respondenter på virksomhetsnivået og tjenestenivået i to av kommunene mener blant annet at det er en utfordring at virksomheter som skal samarbeide, har ulike ledere som forventer ulikt av sine tjenester hva gjelder samarbeid. Vårt empiriske materiale viser videre at de overordnede målene er bedre forankret hos overordnet nivå og virksomhetsnivået enn hos saksbehandlerne i barnevernstjenesten. Imidlertid var det nesten ingen av respondentene som kunne redegjøre konkret for målsettingen når de ble spurt om denne. Som en av virksomhetslederne sier:

Hjelpe familier og barn der det er behov for det. Vi har formulert en målsetting – som jeg ikke husker i hodet mitt en gang – det er litt av dilemmaet – det er jo det å komme tidlig inn og gi rett hjelp.

Det kan også synes som at målet er vanskelig å forankre og koordinere på tjenestenivået, noe som gjenspeiler seg i svarene til flere av våre respondenter. Som en respondent i kommune C, nivå 1 sier:

Å møte en kommune som tenker hele tanken fra A-Å – vi har fått det veldig godt illustrert i de intervjuene vi har gjort med familier som har funksjonshemmede barn og som svarer oss at: Dere vet jo da barnet vårt ble født hva som ble definert. Dere har jo fantasi til å vite at vi har behov for tjenester hele livet. Hvordan i all verden klarer dere ikke å pare armer og bein slik at

dere kommer til oss når vi står foran en barnehagestart og dere kommer til oss ved skolestart, og ved oppstart i ungdomsskole og at dere kommer til oss i god tid før en skal flytte hjemmefra og si at her er det vi har tenkt – hvordan har dere tenkt det?

Respondenter fra tjenestenivået uttrykker også at det er lite involvering i plan- og budsjettprosessene da forhandlingene til nå har skjedd mellom virksomhetsnivået og overordnet nivå. Dette kan, slik vi ser det, føre til at ledelse og ansatte ikke har så mye eierskap til de ulike planene og til budsjettet. Det kan også være at det er for mange planer. En av respondentene på nivå 3 sier blant annet:

Det er nå – hva skal jeg si - fordi vi har holdt på med så mange planer – det har vært veldig til ræs her - det er en økonomisk handlingsplan – det er mange slik ting. Det er leder som har hovedansvar for å oppjustere, revidere, oppdatere sammen med virksomhetsleder.

Analyse av kontraktsforholdet mellom overordnet og underordnet nivå

Vår empiri viser at det for alle kommuner er utarbeidet en rekke mål, planer og styringsdokumenter samtidig som det er tatt strukturelle grep knyttet til målene om forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester. Likevel mener vi at respondentenes presentasjoner kan gi en indikasjon på at det er del uklarheter knyttet til kontraktene som er inngått mellom overordnet nivå og virksomhetsnivået i alle kommunene hva gjelder dette målet. Uklarhetene er, slik vi ser det, knyttet til hvordan dette målet skal nås, hva som forventes av tjenestene og hvilken effekt som forventes.

Kommunene har lagt opp til å styre målet med *få styringssignal og føringer*. Dette kan ha sammenheng med at overordnet nivå gjennom den delegeringen de har gjort, og de grepene de har tatt, mener å ha lagt tilstrekkelige føringer for hvordan tjenestene skal samarbeide. De har ansvarliggjort sine ledere på virksomhetsnivået både gjennom fullmakter og styringssignaler, og de forventer at virksomhetsnivået sammen med de ulike tjenestene skal få dette til. På den andre siden kan utydelige signaler også tyde på at akkurat dette målet er vanskelig å måle. Empirien kan tyde på at kommunene utvikler resultatmål og krav på de områdene som er enklest å måle og ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst. En risiko, slik vi ser det, er at *dette* målet drukner i alle andre viktige gjøremål. En annen årsak kan også være at dette målet ikke har høyeste prioritet da det er mange andre viktige oppgaver som skal ivaretas. Kommunene er av nasjonale myndigheter forpliktet til å ha forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester som innsatsområder (Rundskriv Q16-2013, Forebyggende innsats for barn og unge). Av den grunn er dette et område som *må* omtales i kommunens planer og mål, men hvor høy prioritet målet har fremstår for oss som uklart.

Uansett årsak, viser vårt empiriske materiale at både overordnet og underordnet nivå mener det er flere utfordringer knyttet til å nå dette målet. Overordnet nivå mener det er et dilemma å styre ressursene slik at tjenestene jobber for samme mål, og respondenter på underordnet nivå mener at overordnede målsettinger og krav ikke alltid er like forståelig. Respondentene på underordnet nivå er også redd for at for strenge krav til tverrfaglighet og samorganisering kan gå på bekostning av det barnevernsfaglige eller andre viktige interesser.

Dette kan, slik vi ser det, være indikasjoner på at målene, tiltakene som er igangsatt, og effekten som forventes, fremstår som diffuse og lite forankret hos tjenestene. Årsakene til dette kan blant annet være liten involvering av tjenestenivået i planprosessene, utydelige forventningskrav og liten interesse fra overordnet nivå i å etterspørre resultat av satsingen. Dersom målet ikke er godt nok forankret, og kontrakten i tillegg utydelig, vil det slik vi tolker det være et dilemma å styre ressursene slik at tjenestene jobber for samme mål. Tjenestene må da selv definere hvor mye innsats og interesse de skal legge i dette målet, og det kan være en risiko for at tjenestene prioriterer ut i fra hva som er best for egen tjeneste, og ikke for helheten.

Som redegjort for i teorien finnes det ulike kontrakter som regulerer bidrags- og belønningsbalansen mellom interessentene. Teorien skiller mellom to typer kontrakter, de formelle kontraktene og de relasjonsorienterte kontraktene som Busch et al. (2010) benevner som psykologiske kontrakter inngått mellom mennesker.

Styringsdokumentene og de ulike planene, i tillegg til respondentenes svar, tyder på at kommunene styrer enhetene i forhold til en prinsipal/agent-tilnærming og et klassisk kontraktsregime (Walker og Davis 1999). Kommunikasjonen er begrenset og formell mellom overordnet nivå og virksomhetsnivået, og det er lite involvering av ledere og ansatte i barneverntjenesten i prosessene. Det er økonomiplanen som er førende for hvilken aktivitet som skal prioriteres både på kort og lang sikt. Dette blir målt i økonomiske termer, og kommunikasjonen er begrenset til jevnlig rapporteringer og styringsdialoger.

Det er imidlertid få styringskrav knyttet til målet om forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester. Dette kan som nevnt over ha flere årsaker. Dersom en legger agentteorien til grunn kan vi tolke det slik at her har prinsipalen (overordnet nivå) foretatt en avveining og overlatt til agentene (virksomhetsnivået og tjenestenivået) å tolke innholdet i målene. Risikoen ved å overlate dette til agenten er, i følge teorien, målkonflikter og et stort handlingsrom for agenten. Tross denne risikoen har overordnet nivå i våre kommuner tillitt til at tjenestene samspiller for å oppfylle kontrakten. Vårt empiriske materiale tyder imidlertid på at prinsipalens agenter ikke helt forstår alle målene som er satt, fordi kontrakten er utydelig, og at det er en fare for at samspillet glir over til et motspill og opportunistisk atferd (Busch et al. 2010). Dette kan føre til at tjenestene prioriterer sine oppgaver ut fra egen interesse og at

de blir styrt på av konkrete mål i tjenesten, og ikke av hva som er best i forhold til overordnet nivå's interesse.

På den andre siden kan vi også tolke overordnet nivå dit hen at de har valgt å legge opp til to ulike kontraktsregimer, og at de foretrekker å styre enhetene i en prinsipal/stewardship-tilnærming og et relasjonelt kontraktsforhold hva gjelder samarbeid nettopp fordi det er vanskelig å måle. Gjennom involvering og prosesser knyttet til ulike langsiktige planer og programmer om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester har alle parter deltatt i planleggingen og kreativ anstrengelse for å få dette til. Satsingen er langsiktig og starten og slutten er vanskelig å definere. Kontrakten er veiledende for partene, og suksessen ligger i et samarbeid mellom aktørene hva gjelder planlegging og utførelse. Kommunikasjonen videre bygger på et tillitsforhold mellom både prinsipal og stewardene og at stewardene imellom blir enige om samarbeidet, og problemer som oppstår blir løst via et samarbeid (Walker og Davis 1999). Vår empiri tyder imidlertid på at denne tilnærmingen kan fremstå som utydelig for tjenestene.

Med bakgrunn i dette stiller vi spørsmål ved om kommunen i sine kontrakter, om de har valgt den ene eller andre formen, har klart å forankre mål og forventninger til samarbeidet tydelig nok. Dette kan i følge teorien føre til at agentene/stewardene i en hektisk hverdag prioriterer annerledes enn prinsipalens ønsker (ibid).

Dersom kommunen har valgt et klassisk kontraktsregime kan det være at signalene knyttet til forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester er så lite konkret at målet drukner i alle andre viktige gjøremål. Det er også mulig at aktørene oppfatter det å innfri økonomiske og kvantitative mål som mer styrende og mer viktig enn målet om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. For en av kommune kan det synes som om tverrfaglig innsats ikke er et styringssignal når ressursituasjonen er som den er.

Dersom overordnet nivå styrer tjenestene etter et klassisk kontraktsregime, og mener at dette målet er like viktig som andre mål, bør dette i følge teorien gjenspeile seg tydeligere i kravene til agentene eksempelvis gjennom styring og kontrolltiltak. På den måten vil overordnet nivå kunne ha en viss kontroll over samhandlingsmønster og effekt av samarbeidet slik at tjenesten ikke prioriterer egne mål framfor prinsipalens mål (Walker og Davis 1999).

Har kommunene imidlertid valgt en to-delt kontraktsmodell med både en myk og en hard tilnærming i kontrakten, er det ikke sikkert at denne vekslingen er tydelig for alle agenter. Det kan i følge Davis et al (1997) skape en ubalanse å veksle mellom disse to tilnærmingene hvis det ikke er klart for agentene/stewardene hva som er forventet. Har prinsipalen en stewardship-tilnærming, mens tjenestene har en agent-tilnærming kan det føre til at

prinsipalen blir bedratt av agentens opportunistiske væremåte, noe som vil kunne føre til at dette målet ikke blir prioritert like høyt som prinsipalen forventer (Davis et al. 1997).

Et annet viktig grep knyttet til forankring er at partene i kontraktsprosessen jobber med forventningsavklaringer til hverandre. Hvis det ikke er god involvering og prosess før kontrakten iverksettes vil partenes muligheter og betingelser framkomme som diffuse i følge Similä (2006) om tidlig- og sen-kontraktuell fase. Spesielt er sonderingsfasen viktig for å bli enige om partenes interesser og behov. Hva skal en oppnå med samarbeidet og hva er forventningene til dette?

I følge Opstad (2012) vil instruksjer, måleparametre, belønnings- og sanksjonsordninger og kulturbygging være noen tiltak for å redusere motsetningsforholdene. Slik vi ser det, vil det være utfordrende å gi tydelige regler, plikter og rettigheter knyttet til overordnet nivå's krav til samarbeid. Det kan føre til at handlingsrommet og kreativiteten forsvinner samtidig som det er kostnadskrevende (ibid). Imidlertid tror vi at det gjennom styringsdokumentene til alle virksomheter og enheter bør fremkomme et tydelig krav til samarbeid slik at det blir et felles styringssignal til alle agenter. Det kan synes som at dette har gitt effekt i kommune A gjennom at kommunestyret har vedtatt samarbeidsplikt og at tjenestene er bundet i et «skjebnefellesskap». Denne kommunen har i tillegg igangsatt et felles kompetanseprogram for alle tjenestene. Alle respondenter i kommunen mener dette har vært fruktbart fordi en gjennom dette har fått forankret målsettingen, samtidig som de har blitt bedre kjent og fått en felles faglig plattform. Dette kan tyde på en stewardship-tilnærming knyttet til samarbeidet, og et relasjonelt kontraktsregime kan være hensiktsmessig der målet om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester, er forankret. Kommunen har gjort noen tydelige grep knyttet til forventninger til samarbeid gjennom et prinsipal-/agentforhold og en hard kontraktstilnærming (Walker og Davis 1999). Samtidig har kommunen tillit til at agentene gjennom felles kompetansebygging får forankret en nyttetenkning i forhold til hele den organisasjonen de er en del av, framfor egen nytte, selv om en ikke i det konkrete ser at det er i samsvar med egne mål (Davis et al. 1997). Dette fordrer imidlertid grep fra overordnet nivå – det blir ikke av seg selv når alle tjenestene i tillegg har omfattende krav til seg knyttet til andre relevante mål.

Oppsummering av kontraktsforholdet mellom overordnet og underordnet nivå

Vårt empiriske materiale tyder på at kommunene har få styringssignaler og føringer knyttet til målet om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. Kontrakten mellom overordnet og underordnet nivå i kommunen kan således fremstå uklar for tjenestene i forhold til hvordan målet skal nås, hva som forventes av tjenestene og hvilken effekt som forventes.

Utydelige kontrakter kan medføre at overordnede mål ikke nås. Om overordnet nivå velger den ene eller andre kontraktstilnærmingen er det viktig at partene er enige om målet og forventningene til hverandre. Vår empiri viser at det er viktig at overordnet nivå gir samme styringssignal til alle om hva som forventes. Det å bygge en god kultur gjennom involvering blant de samarbeidende tjenestene synes å være viktig og gjerne i form av felles kompetansebygging og faste samhandlingsstrukturer. Kontrakten må, slik vi ser det, være helhetlig og forpliktende. Først når det er forankret i ledelsen og blant alle som har et ansvar, og det er sikret nødvendige prioriteringer, vil planene og kontraktene være et godt verktøy.

5.2.2 Bidrags- og belønningsbalansen mellom overordnet og underordnet nivå

Vår empiri viser at alle kommuner har mål om forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester for barn og unge i sine planer. I følge respondentene vil overordnet nivå belønning vil være at de får sine visjoner og mål oppfylt, noe som fører til fornøyde innbyggere og brukere, effektiv drift og budsjetter i balanse:

Tidlig innsats innebærer at vi skal sette inn tiltak i alle aldre der vi avdekker utfordringer i barns utvikling og læring. Tiltak kan settes inn i barnehage, i skolen, hjemme eller på fritiden. Ved å gi hjelp tidligere vil vi redusere muligheter for skeivutvikling hos barn og vi vil redusere behov for omfattende reparasjonsarbeid knyttet til barns liv. Tidlig innsats vil ha avgjørende betydning for barns liv, for samfunnet vil det medføre færre utenfor og for kommunen skal dette bidra til god barndom og til høyere effektivitet i tjenesteproduksjonen (styringsdokument, kommune A).

Bidraget fra overordnet myndighet til barnevernet og øvrige tjenester i kommunen vil i følge respondentene være ressurser og styring. Overordnet nivå bidrar også med planer, informasjon og kompetanse og de kan gi tillitt og anerkjennelse til underordnede virksomheter. Som en respondent i kommune C, nivå 1 sier *«Det er god motivasjon å sette av ressurser til forebyggende arbeid slik at en kan få færre slike saker hvis en er riktig heldig»*.

For å nå dette målet er overordnet nivå avhengig av at tjenestene i kommunene jobber for samme mål og samarbeider om å få dette til. Barnevernets bidrag for å oppfylle dette målet er blant annet at barnevernstjenesten, med de ressursene de får til rådighet, kan gi alle barn og unge som trenger riktig hjelp til riktig tid. Som respondent i kommune A, nivå 1 sier:

Vi har egentlig gjort to ting parallelt: Vi har innført systemet uten ressurser og uten at det er fylt på med ressurser. Samtidig har hvert fag driftet sine og de sakene de har hatt (barnevern, habilitering, helsesøster, PPT). Så en tenkning bak i tid, var at over litt tid så ville antall saker i de respektive tjenester gå ned på grunn av innsatsen – på tidlig og tverrfaglig innsats og systemjobbingen vi gjør. (kommune A-nivå 1)

Forhold som kan påvirke bidrags og belønningsbalansen

Respondentene mener at samarbeidet mellom overordnet og undernivåordnet nivå i all hovedsak fungerer greit. Imidlertid påpeker flere at koordinerings- og styringsutfordringer samt ressursituasjonen er viktige faktorer som kan påvirke bidrags-, - og belønningsbalansen. Respondent i kommune C, nivå 1, sier følgende om koordineringsutfordringene:

Så dilemmaene er: Hvordan styre ressursene i et slikt system og hvordan påvirke holdningene i systemet og veldig mye skal vi møte nå når vi tar den organiseringssaken om barn og unge fordi at i de høringsuttalelsene jeg leste på søndag som var en tykk bunke så fant jeg alle type holdninger – alle ville barnets beste, men veldig ulikt syn på hvem som skal ha eierskap til de ulike deler av problemene og utfordringene. For en kommune som helst skulle sett at alt gikk sømløst i takt og la sine ressurser på bordet til felles beste til enhver tid så er det dessverre ikke sånn. Sånn styringsmessig ligger vi i et dilemma midt opp i denne grøten her.

Som vi også har drøftet under struktur og organisering kan vårt empiriske materiale tyde på at det er en del utfordringer knyttet til samlokalisering og krav om tverrfaglighet. Disse utfordringene gjenspeiler seg i bidrags- og belønningsbalansen mellom overordnet og underordnet nivå. Disse grepene har ført til at barnevernet opplever seg splittet som tjeneste, samtidig som de må prioritere samhandling, selv om det også er andre viktige gjøremål som står på agendaen. Dette kan gå på bekostning av det barnevernsfaglige eller andre viktige interesser.

Vi vil også på bakgrunn av empirien hevde at de mål som er satt og de grep som er tatt også handler om ressurser, hvor utfordringen er at kommunene ikke har kunne sette av tilstrekkelige ressurser for å gjennomføre målene. Dette rapporteres i alle kommunenes planer og årsmeldinger, og vi opplever at denne utfordring er spesielt krevende for virksomhetene. Følgende utsagn fra en virksomhetsleder gir et godt bilde av utfordringen:

Det gjør noe med en virksomhet når en ligger 4 mill under enn å ligge *der*. Det handlingsrommet har vi snakket om ganske mye. Vi har full styring på eget budsjett og vi kunne valgt å knipe på noen poster for å styrke eksempelvis tiltak i barnevernet på bekostning av noen andre ting. Det er umulig å tenke sånn - umulig å sette seg ned å planlegge når du har 4 millioner i minus og er underbudsjettet. De synergiene som du er på jakt etter blir borte og det blir oppgitthet – økonomi er ikke styringsverktøy og det blir ikke den fleksibiliteten og ganske låst - det betyr at du er på hælene fra dag én. Det vet du neste år også. Det blir en slags oppgitthet. Vi lager virksomhetsplaner og handlingsplaner, kompetanseplan - ja, men det er ikke hjerte i det, for vi er hele tiden avhengig av eksterne midler for å gjennomføre.

Analyse av bidrags og belønningsbalansen mellom overordnet og underordnet nivå

Som vi drøftet i forrige delkapittel kan det være utfordringer knyttet til hvordan kommunene styrer underordnet nivå når kontraktene er utydelige hva gjelder mål og forventninger. Eksistensgrunnlaget for en kommune er avhengig av at interessentene er villige til å engasjere seg. Engasjementet er imidlertid avhengig av om belønningene er akseptable i forhold til bidragene de yter, og at bidragene som totalt ytes, er tilstrekkelig til å produsere belønninger

som interessentene mener er tilfredsstillende. De ønsker med andre ord å ha noe igjen for hva de yter. For de fleste interessenter er det viktig at belønningen er høyere enn bidraget. I dette forholdet vil det være viktig å oppnå en likevektsløsning som stabiliserer forholdet til interessentene (Busch et al. 2010). Dette vil vi drøfte nedenfor.

Spesielt synes det som at krav knyttet til samorganisering og samlokalisering kan påvirke bidrags- og belønningsbalansen mellom overordnet nivå og barnevernets ansatte. Overordnet nivå har tilrettelagt samhandlingen på en måte de finner hensiktsmessig. Blant respondentene er det enighet om behovet for arenaer hvor de trekker andres kompetanse inn for å få frem en felles problemforståelse og problemdefinisjon. Utfordringen er, slik vi ser det, at de organisatoriske grepene kan ha gått på bekostning av samhandlingen internt i barnevernet. Kompleksiteten og mangfoldet i barnevernet krever at barnevernet fremstår med autoritet og troverdighet i yrkesrollen. Barnevernet skal ikke synse, de skal kunne begrunne intervensjoner og arbeidsmåter med systematiserte og evaluerte erfaringer og teori (Bunkholt og Larsen 1997). Dette nødvendiggjør en intern arena og kultur hvor barnevernsarbeidere kan drøfte og reflektere over komplekse saker. Denne arenaen og kulturen må være preget av åpenhet og tillit, noe som respondentene sier de savner. Stor avstand har i følge respondentene på saksbehandlernivå i barnevernet ført til at de ikke kjenner hverandres saker like godt, det er vanskeligere å ta kontakt og det blir mindre diskusjoner og refleksjoner internt i barnevernet. Dersom det tverrfaglige samarbeidet også i all hovedsak bygger på en fagideologisk forankring som ikke er tydeliggjort med mål og forventninger, vil det i en hektisk hverdag være utfordrende for barnevernsarbeideren å forstå de kravene som overordnet myndighet har satt til et slikt samarbeid. Konsekvensen av dette, kan i følge vårt empiriske materiale, være at ansatte i barnevernet føler seg mer alene i jobben fordi de mangler arena for samhandling med andre i barnevernet. Dette kan igjen medføre at de blir utrygge på de valgene og de beslutningene de foreslår. Dette kan igjen føre til at de ikke møter like godt forberedt når sakene skal drøftes med eksempelvis samarbeidende aktører, hvor det blir stilt spørsmål om både begrunnelser for tolkninger og vurderinger de har gjort underveis. Dette kan, slik vi ser det, påvirke barnevernets beslutninger og barnevernets troverdighet både internt og eksternt.

Vårt empiriske materiale kan også tyde på at kommunene og tjenestene står overfor et budsjettmessig dilemma knyttet til vridningen fra reparasjon til forebygging, og at dette er en faktor som påvirker bidrags- og belønningsbalansen. Resultatet av denne innsatsen blir ikke til over natten, og kommunen må ha tålmodighet i satsingen. Dette er krevende all den tid barnevernets utgifter i alle de undersøkte kommunene øker, og flere barn har behov for omfattende hjelp. Statistikken viser for våre kommuner at de kan ha utfordringer med å håndtere antall saker, kvalitet i tjenestetilbudet og samtidig være proaktiv overfor øvrige samarbeidsaktører. Kommune A er den av våre kommuner med flest meldinger, undersøkelser og tiltak pr 1000 barn, og det har vært en kontinuerlig økning i perioden 2007-2012. Alle

barna hadde i 2012 omsorgs- eller tiltaksplaner og kommunen hadde kun 13 % fristoverskridelse, men 4,5 av 10 barn mangler tilsynsførere. Kommunen har økt antall ansatte, men i og med at aktiviteten har økt tilsvarende er likevel antall barn pr saksbehandler økt fra 23 i 2007 til 28 i 2012. Dette kan tyde på høy effektivitet, men det er noe usikkerhet knyttet til målet om høy kvalitet. Kommune B har også hatt en omfattende økning i antall meldinger og undersøkelser de siste 5 årene, men de sliter med fristoverskridelser (64 %), samtidig som vi ser at økningen i antall meldinger og undersøkelser ikke har ført til flere barn med tiltak. Dette kan være indikasjoner på at kommunen har en utfordring i å finne riktig tiltak til riktig tid. Alle barna har planer og tilsynsførere. Som respondentene redegjør for har ressursituasjonen imidlertid bedret seg og antall barn pr saksbehandler er blant annet redusert fra 45 pr saksbehandler i 2007 til 25 barn pr saksbehandler i 2012. Kommune C har også en økning i antall meldinger, undersøkelser og tiltak, men er den kommunen som er mest stabil i forhold til aktivitet. Kommunen, som samlet barneverntjeneste, har imidlertid 20 % fristoverskridelser, 20 % av barna mangler planer og 20 % mangler tilsynsførere. Tallene kan tyde på at også denne kommunen har utfordringer hva gjelder å gi barn og unge kvalitet i tjenestetilbudet. Antall barn pr saksbehandler er imidlertid redusert fra 27 i 2007 til 20,6 i 2012.

Tall fra SSB viser også en omfattende økning i meldinger fra blant annet skole og barnehage. Dette er en ønsket situasjon og muligens et resultat av satsingen av samarbeid internt i kommunene. Som en konsekvens av dette står barnevernet overfor et voldsomt arbeidspress knyttet til å behandle alle meldinger gjennom henleggelse eller undersøkelse. Samtidig skal de ivareta alle barn og unge som allerede er i barnevernet; de skal ha planer, de skal ha tilsynsførere, og både barna, fosterhjemmene og foreldrene skal følges opp tett.

Flere respondentene på virksomhets- og saksbehandlernivå melder om at barnevernets budsjett er for knapt, og kapasiteten er i ferd med å sprenges. Selv om barnevernet er blitt tilført ressurser så står dette i følge respondentene ikke i forhold til økte arbeidsmengde, krav til kvalitet og krav til samhandling. På bakgrunn av vårt empiriske materiale vil vi hevde at barneverntjenesten sliter med å gjøre alt de skulle ha gjort. Ansatte må prioritere, og de får ikke jobbet slik de kunne ha ønsket. I denne prioriteringen er det i følge respondentene det å følge opp lovpålagte oppgaver knyttet til meldinger, undersøkelser og tiltak samt Fylkesmannens føringer hva gjelder avvik, som blir viktigst. Dette kan føre til at andre viktige oppgaver slik som forebyggingstiltak, fagutvikling, rutineutvikling og systematisk samarbeid med viktige samarbeidsaktører blir nedprioritert. De kortsiktige målene går, slik vi ser det, på bekostning av de langsiktige målene. En annen utfordring er at utgiftene til lovpålagte og kostbare institusjons- og fosterhjemsopphold må betales om det er budsjett til det eller ikke. Ved underskudd må alle andre tiltak vurderes i forhold til hva som er nødvendig på kort sikt.

Dette kan bety at midler til andre viktige tiltak i barneverntjenesten, og midler fra øvrige tjenester i virksomheten trekkes inn, for å dekke disse utgiftene.

De økonomiske rammebetingelsene kan, slik vi ser det, føre til disharmoni både hva gjelder ønsket prioritering internt i barnevernet og tjenestene i mellom. For to av kommunene har store underskudd i barneverntjenesten vært en utfordring over flere år. Dette har ført til en konstant dialog mellom overordnet og underordnet nivå knyttet til budsjettbalanse. For overordnet nivå er det i følge vår empiri økonomiplanen som er styrende. Virksomheten skal gå i balanse samtidig som at lovpålagte tiltak skal prioriteres framfor andre viktige satsingsområder. Overordnet nivå står her i et krysspress gjennom å ha tro på at vridningen gir effekt på sikt. De ønsker å prioritere forebyggingen, men satsingen må reduseres så lenge kostnadene er så høye som de er. De har likevel tro på at hvis tjenestene klarer å samhandle tidlig og trekke inn ressurser fra hverandre, så vil vridningen komme. Å legge sine ressurser sammen vil slik sett gi en samlet effektivitet hvor det ikke er behov for ytterligere økonomisk bidrag. Imidlertid lar effekten vente på seg, og dette er et dilemma.

Overordnetets viktigste bidrag til barnevernet og øvrige tjenester er gode rammebetingelser og tilstrekkelig med ressurser. Barnevernets og tjenestenes bidrag til overordnet myndighet vil være at de innfrir de mål som er satt. I dette forholdet bør det i følge teorien være en likevekt (Busch et al. 2010). Vårt empiriske materiale tyder på at barnevernet mener at bidraget ikke står i forhold til den innsatsen som er forventet. Barnevernet mener de får for lite økonomiske ressurser til å prioritere alt de skal gjøre. I tillegg bør de for å gjøre gode beslutninger ha tid til å oppdatere seg faglig både eksternt og internt gjennom faglige drøftinger og refleksjoner. Det kan også synes som at rammebetingelsene er svekket ved at ansatte i barnevernstjenesten har blitt lokalisert langt fra hverandre og treffes sjelden. De har det travelt og de er, slik vi oppfatter det, alltid på etterskudd, noe som har ført til at de først må prioritere de lovpålagte oppgavene og budsjetter i balanse. Overordnet nivå's forventinger til barnevernet er imidlertid at de med de ressursene de har fått til disposisjon også skal klare å nå de mål som er satt. De aksepterer likevel et underskudd så lenge dette gjelder økning i lovpålagte tiltak utenfor hjemmet.

Overordnet myndighet har en viss makt over underordnet nivå, men er avhengig av at barnevernet og øvrige interessenter gjør en god jobb for å nå målene. Dersom det er for stor ubalanse i bidrags- og belønninger kan det i følge Bush et al. (2010) føre til misnøye og ustabilitet i koalisjonen og en fare for at overordnede mål ikke nås. I dette må en vurdere hvorvidt denne ubalansen medfører en risiko for hele koalisjonen. En annen viktig dimensjon i slik analyse er å vurdere organisasjonens kompleksitet. Er det mange og forskjelligartede interesser i koalisjonen, vil det å oppnå tilstrekkelig stabilitet være spesielt utfordrende (Busch et al. 2010). Kommunene er, slik vi ser det, en kompleks organisasjon med mange ulike mål

for mange ulike tjenester som skal ha sine belønninger i form av ressurser og tilfredsstillende rammevilkår samtidig som at brukerne usikker på hva de ønsker og krever. Kommunen og tjenesteapparatet blir også stilt overfor omfattende krav fra nasjonale myndigheter og omgivelsene for øvrig. Dette kan også påvirke en koalisjons stabilitet.

En viktig oppgave i følge teorien vil derfor være å drive strategisk arbeid for å forbedre bidrags- og belønningsbalansen for interessentene (Busch et al. 2006). Som teorien redegjør for, er det en utfordring hvis kommunen hverken klarer å produsere måloppfyllelse og heller ikke klarer å generere de ressursene som er nødvendig. Dette fører til at interessentene i koalisjonen også vil redusere sine bidrag og eventuelt forlate koalisjonen (Busch et al. 2010). Slik vi tolker situasjonen i de tre kommunene vi har analysert, er man ikke i en slik situasjon, men heller i en situasjon der en jobber med systemoppbygging og hvor belønningsstrømmen er underdimensjonert i forhold til interessentenes bidrag. Alle barneverntjenestene, og muligens også øvrig tjenesteapparat, jobber med en snuoperasjon med å prioritere forebygging for å unngå senere reparasjon, uten at de mener at det er tilført tilstrekkelig med ressurser for å klare snuoperasjonen. Samtidig er det vanskelig å dokumentere effekten av denne innsatsen. Kostnadene i barnevernet fortsetter å stige, og det mangler gode måleindikatorer som viser at tjenestene beveger seg i riktig retning i forhold til å nå overordnede mål. Det kritiske vil, slik vi ser det, være hvor lenge tjenestene kan stå i oppbyggingsfasen uten å få den belønning de mener de bør ha for innsatsen. Dersom barneverntjenestens ansatte i tillegg mener at overordnet mål og føringer går på bekostning av barnevernets egen identitet, vil dette på sikt kunne føre til systemnedbryting for barnevernet (Busch et al. 2006).

På den andre siden kan overordnet nivå mene at kommunen er inne i en positiv sirkel. Overordnet nivå har tatt grep knyttet til omorganisering og samlokalisering og gitt tydelige styringssignaler knyttet til tverrfaglig samarbeid. Som redegjort for har vi vurdert at bidrags- og belønningsforholdet hva gjelder dette målet om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester er svakt regulert i kontrakten mellom partene. I følge teorien vil en situasjon med få spilleregler og svakt konfliktnivå kunne føre til at interessentene følger egne mål uten å ta hensyn til andre i koalisjonen, og hvor partene må avveie både kortsiktige og langsiktige hensyn (Christensen og Jensen 2011). Det kan være at en eller flere av våre kommuner står overfor den situasjonen, noe som kan føre til motspill og opportunisme. Som redegjort for i teorien kan prinsipal og agenter ha både ulike mål, sitte med ulik informasjon og ha ulik risikoaversjon. En risiko i dette er at tjenestene ikke nødvendigvis bare handler ut i fra å tekkes overordnet nivå (Busch et al. 2010). Alle tjenester vil eksempelvis ha en interesse i økte bevilgninger for å innføre nye tiltak, kompetanseheving, mer ressurskrevende brukere eller har behov for ny teknologi. I komplekse organisasjoner kan det være vanskelig for overordnet nivå å undersøke hvilket behov tjenestene egentlig har, noe som kan føre til en

spillsituasjon hvor tjenestene har et stort informasjonsfortrinn. I og med at overordnet myndighet ikke har god nok oversikt over all aktivitet og kostnadsforholdet, vet de heller ikke om tjenestene benytter tildelte midler i samsvar med intensjonene. Barnevernet og andre tjenester kan eksempelvis rapportere at kostnadene eller aktiviteten er høyere enn hva faktisk er, og man holder tilbake opplysninger om at man kan gjøre den samme jobben med færre ressurser. Overordnet nivå kan ha mistanker og stille spørsmål både til kostnadsnivået og rapporteringen, men har ikke kompetanse til å vurdere hva som skjer. Dette kan føre til at overordnet nivå stiller krav om kutt i budsjetter eller økt produksjon noe som ytterligere kan bidra til å påvirke bidrags- og belønningsbalansen (Buch et al. 2010).

Vårt empiriske materiale kan tyde på at både ressursituasjonen og barnevernets rammebetingelser er kritisk i forhold til å stabilisere bidrags- og belønningsbalansen mellom overordnet og underordnet nivå knyttet til å nå *alle* mål som er satt for barnevernet. Slik vi tolker vårt empiriske materiale kan det i fortsettelsen være fare for at barnevernet ikke klarer å opprettholde sitt engasjement med å prioritere overordnet mål, uten tilstrekkelig belønning. Til dette er det for mange andre viktige oppgaver som tjenesten blir styrt og målt på og som må utføres. Dette vil medføre at de prioriterer de målene og aktivitetene der kontrakten er tydeligst i forhold til forventet måloppnåelse, fremfor de langsiktige målene. Det er imidlertid, slik vi tolker vårt empiriske materiale, mer sannsynlig at tjenestene vil redusere sine bidrag knyttet til å nå overordnede mål, enn at de forlater hele koalisjonen (Busch et al. 2010). Det vil også være vanskelig for barnevernet som tjeneste å trekke seg ut av koalisjonen fordi det finnes få alternativer.

En analyse av bidrags- og belønningsbalansen bør imidlertid inneholde en vurdering av ansattes stabilitet i koalisjonen, og om de finner situasjonen så krevende at de ønsker å forlate barnevernet som koalisjon. Bakgrunnen for dette er at de ansatte er barnevernets viktigste ressurs, og uten kompetente medarbeidere står tjenesten i fare for å bryte sammen. Det er imidlertid en kostnad for ansatte å forlate en organisasjon og inngangsbilletten til en annen koalisjon er heller ikke gratis. Stort sett er belønningen for de ansatte større enn bidraget. De har en jobb, de har et fagmiljø hvor de kan utøve sin profesjon, de mottar lønn og de vet heller ikke om de får en ny og bedre stilling et annet sted. Slike forhold er i følge teorien med på å bidra til at koalisjonen stabiliseres (Busch et al. 2010). Det er imidlertid viktig å vurdere både aktiviteten og kvaliteten i tjenesten og om det er hyppige utskiftninger blant ansatte og sykemeldinger, når en skal analysere en koalisjons stabilitet. Både redusert aktivitet, redusert kvalitet, mange sykemeldinger og ofte utskiftninger kan være signaler på at virksomheten er inne i en ond sirkel, som kan gi negative konsekvenser for de beslutningene som fattes i barnevernet. Dersom dette er situasjonen må partene gå inn i nye forhandlinger for utjevne balansen. Vårt empiriske materiale tyder på at det er en ubalanse i forholdet mellom overordnet og underordnet nivå noe som kan ha ført til at tjenestene har redusert sine bidrag

knyttet til å nå overordnede mål. Vår undersøkelse gir ikke svar på om ubalansen også kan ha ført til at flere ansatte har valgt å forlate koalisjonen.

Oppsummering av bidrags- og belønningsbalansen mellom overordnet og underordnet nivå

Vårt empiriske materiale kan tyde på at både ressursituasjonen og barnevernets rammebetingelser er kritisk i forhold til å stabilisere bidrags- og belønningsbalansen mellom overordnet og underordnet nivå. Tjenestene jobber med en snuoperasjon med å prioritere forebygging for å unngå senere reparasjon uten at de mener at det er tilført tilstrekkelig med ressurser og rammebetingelser. Slik vi ser det står kommunene i en situasjon der tjenestene jobber med systemoppbygging og hvor belønningsstrømmen er underdimensjonert i forhold til bidraget. Denne ubalansen kan ha ført til at tjenestene har redusert sine bidrag knyttet til å nå overordnede mål.

5.2.3 Kontraktsforholdet mellom barnevernet og øvrige tjenester i kommunen

Vår empiri viser at det er inngått få formelle avtaler mellom tjenestene utover føringer fra overordnet nivå. Kontrakten mellom barnevernet og øvrige hjelpeapparat er imidlertid hjemlet både i barnevernloven og andre aktørers særlover. I henhold til barnevernloven § 3-2 skal barnevernet medvirke til at andre offentlige organer også ivaretar barns interesser. Videre hjemler barnevernloven en opplysningsplikt til barnevernet, for alle offentlige virksomheter og tjenester som utfører oppgaver for offentlig virksomhet, der de er bekymret for et barn eller ungdom. Dette kravet gjenspeiler seg i de fleste tjenestenes særlover. Eksempelvis presiser barnehageloven at barnehagepersonalet i sitt arbeid skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernets side. Barnevernet har videre en plikt til å gi tilbakemelding til tjenestene som har meldt. Lovverket er også tydelig på at det er kommunens ansvar å påse at tjenestene forholder seg til lovkravene, og det er tilsynsmyndighetene som overvåker at kravene blir innfridd.

Respondentene sier at systematisk møtevirksomhet og kontakt i enkeltsaker er de viktigste kontraktsforpliktelsene mellom tjenestene i kommunen utover overordnet rammeverk. Respondentene redegjør for omfattende møteaktivitet: på virksomhetsnivå mellom lederne av de samorganiserte tjenestene, internt i barnevernet, med skoler og barnehage og PPT i tillegg til ulike tverrfaglige team hvor blant annet helsestasjon og andre viktige samarbeidsaktører er representert. Kommune A er, slik vi oppfatter, den eneste kommunen som har etablert ukentlige inntaksmøter for tverrfaglige saker hvor blant annet saker fra skolene som drøftes. En respondent sier følgende om denne aktiviteten:

Så har vi et inntaksmøte for tverrfaglige saker hver mandag kl. 12. og hvor vi har en ambisjon som vi i all hovedsak etterlever at når en tverrfaglig sak meldes, skal vi sette i gang tiltak

innen 3 uker. Da har vi månedsmøter og da er det fagleder for den enkelte virksomhet og virksomhetsleder som gjennomgår saker og fordeler disse ut på teamene.

Ellers sier respondentene at barnevernet tar kontakt med ulike samarbeidsaktører når det er behov, og vise versa. Det er som oftest den som har behovet som initierer og setter agenda for møtet. I følge respondentene er det barnevernet som oftest tar initiativ og er den som er mest proaktiv. Som en av respondentene sier:

Det går alle veier og begge veier. Vi kan ta initiativ og andre kan. Vi har en utfordring i forhold til barnehage, for skolene har hver sin saksbehandler og skal delta på forebyggende team dette, vi mangler dette på barnehagene. Jeg oppfordrer mine til å være proaktiv og ta kontakt for bli kjent og ta seg en tur, og jeg har bedt barnehagene å være aktiv (kommune C - nivå 2)

Samarbeidspartnerne tar som oftest kontakt når de har behov i enkeltsaker og da gjerne når den enkelte tjeneste har store utfordringer knyttet til et barn eller ungdom. Flere av respondentene sier at dette er mer vanlig enn uvanlig, og det fører til at forebygging og tidlig innsats kan være utfordrende. En av våre respondenter sier det slik: *«Jo det er gjerne slik at når en har prøvd, så roper man på oss og da er det kanskje litt for sent mang en gang»*.

Som vi har nevnt tidligere sier alle respondentene at samhandling og tett kontakt imidlertid er mye enklere å få til når tjenestene er nære hverandre geografisk og når ansatte kjenner hverandre godt.

Analyse av kontraktsforholdet mellom barnevernet og øvrige tjenester i kommunen

Vårt empiriske materiale tyder på at det eksisterer få skriftlige kontrakter og avtaler inngått mellom tjenestene utover det som er nedfelt i lovverket. Lovverket regulerer imidlertid tjenestenes forpliktelser til å melde både bekymring og gi informasjon til barneverntjenesten der de er usikre på barns oppvekstvilkår. Lovgivningen vil, slik vi ser det, være den formelle kontrakten mellom tjenestene. I barnevernloven er det nedfelt et pådriveransvar for barneverntjenesten i å medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Dette kan tolkes dit hen at barnevernet har en overordnet rolle - en slags «sørge for rolle» overfor de andre tjenestene. En slik tolkning av rammeverket forsterkes ytterligere av kravet om informasjons- og meldeplikt for andre tjenester når de er bekymret for et barn.

Vårt empiriske materiale tyder på at respondentene på nivå 2 og 3 også mener at de har et «sørge-for-ansvar». Slik vi ser det vil det da også være naturlig at barnevernet er den proaktive parten i relasjonen mellom tjenestene, så lenge ikke overordnet nivå stiller andre krav til dette samarbeidet. Barnevernet kan synes å ha en større interesse i å få til systematiske møter med de ulike tjenestene enn det andre har for å ivareta sine lovpålagte forpliktelser. Vårt empiriske materiale tyder på at de øvrige tjenestene ikke føler samme ansvar og behov

for å få til et systematisk samarbeid og tar i mindre grad kontakt med barnevernet selv om de har behov for barnevernets tjenester.

Slik vi tolker overordnet nivå i våre kommuner er det imidlertid et mål at alle tjenester er proaktive i samhandlingen knyttet til forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester. Som vi tidligere har drøftet, kan det ut fra vårt empiriske materiale tyde på at overordnet nivå har gitt få føringer på hvordan samarbeidet skal foregå og overlatt til tjenestene selv å definere samhandlingsmønster, innhold og sine forpliktelser i samarbeidet.

For å analysere forpliktelsene tjenestene imellom må vi derfor foreta en analyse knyttet til hvilke kontrakter som regulerer forholdet. Slik vi ser det er det flere kontraktstilnærminger til samarbeidet mellom de ulike tjenestene i kommunene, både relasjonsorienterte kontrakter, men også formelle kontrakter.

Der partene ikke kjenner hverandre så godt, og forventningene er utydelig regulert fra overordnet nivå, kan det se ut som at aktørene har valgt å tolke kontrakten mellom seg som formel, og hvor tjenestene har en hard tilnærming til samarbeidet seg i mellom. Barnevernstjenestens «påse-ansvar» kan tolkes i den retningen, og at det hersker et prinsipal-agentforhold mellom tjenestene i kommunen. Barnevernet har etablert møtearenaer for å sørge for at andre tjenester involveres i barneverntjenestens arbeid med barn og unge. Barnevernstjenesten forventer at tjenestene stiller opp i de ulike møtearenaene som er etablert. Kommunikasjonen er begrenset og formell, og den gjelder utelukkende hva som skal overføres, og for hvordan overføringen skal gjennomføres (Busch et al. 2010). Samtidig erfarer vi gjennom intervjuene at også tjenestene forventer at barnevernet stiller opp for tjenestene når de har utfordringer knyttet til et barn eller ungdom, og at de ønsker å bestille tjenester av barnevernet. I og med at loven er utydelig på hva som forventes av tjenestene, vil det være opp til hver enkelt å tolke om sin deltakelse er nødvendig eller ikke. Utfordringen i en slik relasjon kan være at tjenestene kan handle opportunistisk ut i fra hva som er best for egen tjeneste, og ikke nødvendigvis barnevernets eller overordnet myndighets mål (Busch et al. 2010). I public choice-teorien, som er agentteori oversatt til offentlige virksomheters utfordringer, mener man at byråkraten er opptatt av eget handlingsrom og det å maksimere sitt budsjettmessige spillerom (Busch et al. 2011). Tjenestene taler nødvendigvis ikke med en tunge; de har ulike mål, oppgaver og ansvar, og de kan sitte med ulik informasjon knyttet til barnet. Det kan derfor være vanskelig for andre tjenester eller overordnet nivå (agenter eller prinsipalen) å vite om tjenestens og ansattes atferd er optimal i forhold til å nå organisasjonens mål. I tillegg kan det virke som at noen tjenester har ulik risikoaversjon eksempelvis ved å tolke regelverket for snevert i forhold til sine forpliktelser i samarbeidet og kun etterspørre barnevernets tjenester når de selv har et behov. En stor utfordring i å tolke relasjonene mellom tjenestene som et prinsipal/agent forhold er at hverken barnevernet eller

de øvrige tjenestene har noen sanksjoner overfor hverandre dersom de unnlater å oppfylle kontrakten. Av den grunn blir det vanskelig å betrakte tjenestene som prinsipaler overfor hverandre. Vi vil hevde at de er avhengige av overordnet nivå's føringer og reaksjoner i samspillet dersom det skulle oppstå konflikter. Så lenge hverken partene selv, lovverket eller overordnet nivå angir hvordan samhandlingen skal foregå, eller hvordan konflikter skal løses vil det, slik vi ser det, være fare for svikt i samhandlingen mellom tjenestene noe som kan påvirke barnevernets beslutninger.

Vårt empiriske materiale tyder imidlertid på at både virksomhetsnivåene og barneverntjenesten i våre caser har tatt et ansvar i å være proaktiv i forhold til å etablere gode samhandlingsstrukturer på tvers. Empirien tilsier at det i noen av samhandlingsrelasjonene er, eller er det i ferd med å etablere seg et relasjonelt kontraktsregime mellom partene. Dette er en mer uformell kontraktstilnærming hvor relasjonene mellom partene er viktig. Tilnærmingen har sin bakgrunn i stewardship-teorien hvor det å verdsette organisasjonens og kollektivets behov er satt høyere enn sine egne individualistiske behov (Davis et al 1997). Respondentene sier blant annet at samarbeidet er enklere der hvor tjenestene og ansatte kjenner hverandre og hvor man har jobbet med felles mål og kompetansebygging. Ved en slik tilnærming er alle tjenestene med i utviklingen av felles mål, utfordringer og tiltak for å binde tjenestene sammen, slik at det ikke bare er barnevernets arena og eierskap som er i fokus, men at kontrakten angår alle tjenestene som likeverdige parter for å sikre overordnede mål (Walker og Davis 1999). Utfordringen med denne tilnærmingen kan være at ikke alle aktørene føler seg like bundet til en slik relasjonell tilnærming. I og med at det kun er partene selv som kan avgjøre om kontakten er oppfylt, vil det være opp til hver enkelt tjeneste å bestemme sin interesse og forpliktelse til samarbeidet. Dette kan føre til at de personlige forpliktelsene til samarbeidet blir for svake (Busch et al. 2010) og at den myke kontraktstilnærmingen kan være vanskelig å håndtere ved en eventuell konflikt. En annen utfordring i dette er at aktørene ikke har samme oppfatning av samarbeidsforpliktelsen. Det kan for oss se ut som at noen av tjenestene har en stewardship-tilnærming til kontrakten knyttet til samarbeid, mens andre har en agent-tilnærming. Dersom skolen mener at de kan bestille tjenester av barnevernet og som barnevernet skal utføre, vil det skape utfordringer dersom dette ikke er barnevernets forståelse av samarbeidsrelasjonen. Dette kan føre til et motsetningsforhold. Så lenge overordnet nivå heller ikke er tydelig i sin kontraktstilnærming og forventninger, vil det være fare for at noen tjenester opptrer opportunistisk og tenker mer på eget behov enn helheten (Davis et al. 1997).

Dersom overordnet nivå forutsetter at alle tjenestene skal ha en relasjonell tilnærming til samarbeidet er det viktig at dette tydeliggjøres for alle samarbeidende aktører. Slik vi ser det må alle tjenester delta aktivt for å sikre en kontrakt som alle har eierskap til, og hvor hver aktør vet hva som forventes av en til enhver tid. Dette fordrer som teorien redegjør for at alle

aktørene føler en personlig forpliktelse til kontrakten, at de har tillitt til hverandre og har hele organisasjonens mål for øye slik at alle tilstreber barnets beste i et helhetlig perspektiv. Styring vil i en slik tilnærming skje gjennom tillit og minsker behovet for kontroll. Dette betyr for overordnet nivå at de må ha tillitt til at tjenestene jobber mot felles mål. Kontroll kan i en slik tilnærming virke mot sin hensikt fordi den svekker den kollektive atferden til stewarden, noe som kan senke motivasjonen (Davis et al. 1997)

Oppsummering av kontraktsforholdet mellom barnevernet og øvrige tjenester i kommunen

I kommunene ser det ut til å herske to kontraktstilnærminger til samarbeidet mellom tjenestene. Der hvor tjenestene har liten kjennskap til hverandre og hvor det ikke er etablert en god samhandlingsstruktur som alle har eierskap til, kan det synes som at tjenestene har en formell tilnærming til samarbeidet ut i fra hva de er forpliktet til i lovverket. I og med at kontrakten er utydelig på hva som forventes av aktørene er det her fare for at enkelte tjenester opptrer opportunistisk og prioriterer egen tjeneste foran helhetlige mål for organisasjonen. Der hvor tjenestene kjenner hverandre og har tett kontakt, så kan det synes som at det er i ferd med å etablere seg en relasjonell kontraktstilnærming til grunn for samarbeidet. Tjenestene er aktive i kontrakten, stiller opp for hverandre og har hele organisasjonens mål for øye slik at alle tilstreber barnets beste i et helhetlig perspektiv. Utfordringen kan være at ikke alle aktørene føler seg like bundet til en slik relasjonell tilnærming. Dette kan føre til et motsetningsforhold. Så lenge overordnet nivå også er utydelig i sin kontraktstilnærming og forventninger, vil det også her være fare for at noen tjenester opptrer opportunistisk og tenker mer på eget behov enn helheten (Davis et al. 1997).

5.2.4 Bidrags- og belønningsbalansen mellom tjenestene

Vårt empiriske materiale viser at belønningen barnevernet og andre tjenester får gjennom å samarbeide er at de bedre kan nå sine mål knyttet til forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester for barn og unge. Et godt samarbeid vil i følge respondentene føre til at aktørene får identifisert problematiske forhold tidlig slik en kan sette i gang tiltak. Tjenestene vil også oppnå anerkjennelse og ære for sin samarbeidsevne og de får flere ressurser å spille på. Et godt samarbeid vil også føre til kompetanseutvikling gjennom å utnytte hverandres kompetanseområder. Gjennom tidlig innsats og intervensjon overfor barn og familier med ulike utfordringer, er det slik respondentene ser det, ofte et mål at ulike utfordringer håndteres uten at det blir en sak for barnevernet. Dette kan også bety at hver enkelt tjeneste utnytter ressursene mer effektivt. Som en av respondentene sier

Disse besitter ressurser i form av kompetanse og andre ting som er viktig for familiens eksistens og barnets utvikling, og det som barnevernet ikke sitter på selv, er det meningen en skal hente gjennom samarbeidet – det sier jo loven at en skal samarbeide med andre tjenester for å få dette godt til.

Faktorer som kan påvirke bidrags og belønningsbalansen

Alle respondentene sier at samarbeidet mellom de ulike tjenestene stort sett fungerer godt. Som en av respondentene sier: «*Jeg synes ikke vi har mye konflikt i samarbeidsrelasjoner*».

Når respondentene ble spurt konkret i forhold til ulike problematiske forhold knyttet til samarbeidet ble det likevel pekt på spesielt tre utfordringer. En utfordring er at tjenestene kan ha en tendens til å handle ut i fra hva som er best for hver enkelt tjeneste, og sin egen ressursituasjon. Vårt empiriske materiale tyder på at det oftest skjer i samarbeidet knyttet til NAV/sosial og helsetjenestene. Som en respondent på tjenestenivået sier:

Jeg tenker at det ofte er ressurser – det koker ned til det, når en trenger noe - et tiltak eller noe. Er det mangel på ressurser? Ja det er hvem skal gjøre det ikke sant? Man bare fraskriver seg litt når alle sitter på vår egen ressurssekk i egen virksomhet. Der er det en del diskusjoner...

I en kommune er dette en utfordring i forhold til PP-tjenesten som har trukket seg ut av samarbeidet. Begrunnelsen og konsekvensene knyttet til dette er som en respondent sier:

Fordi PPT, de ikke hadde ressurser til det for noen år siden, og trakk seg ut og kunne ikke prioritere det, og det er *veldig* synd. Veldig, veldig synd. Vi savner PPT og de ble veldig distansert når dette skjedde fordi de var en veldig viktig brikke i skolehelseteamet. Det er kjempesynd og det synes alle - det mangler en brikke der altså.

En annen utfordring som spesielt ledere av barneverntjenesten og virksomhetsnivået er opptatt av, er at kompetansen som barnevernet har, må matche samarbeidsaktørenes kompetanse, og at kontinuerlig kompetansebygging er viktig for at barnevernet skal ha troverdighet og tillit blant andre samarbeidsaktører. En av respondentene sier følgende om dette:

Jeg tenker i og med at vi svever der vi gjør som en hjelpetjeneste rettet inn mot skoler mm og det er helt nødvendig å ha kompetanse når vi kommer ut og spesielt i forhold til barnehage og skole og som har relativ høy kompetanse fra før.

Den største utfordringen mellom tjenestene, slik vi tolker vårt empiriske materiale, er manglende forståelse av hverandres oppgaver og ansvar. Dette kan føre til at de ulike aktørene ikke er samstemte om hvilke forventninger de skal ha til hverandre i et samarbeid. Alle respondentene gir i intervjuene eksempler på dette. Slik vi opplever svarene fra respondentene kan det tyde på at jo mindre tjenestene kjenner til hverandre, jo flere misforståelser knyttet til oppgaver og ansvar vil det være. Som en av våre respondenter sier:

Det er en stor utfordring at så mange der ute mener noe om barnevernet og har klare formeninger på hva vi skal og bør og kan. Det er ikke måte på hva vi råder over og hvilken myndighet og vi kan griper inn og ordne opp. Det er mye sånn. Dere må ta de barna. Hvem

sier det? Samarbeidspartnere. Eksempel på hvem som sier det ofte? Skoler, for eksempel. Det synes jeg er undrende og det er en utfordring - å må forklare og en sitter igjen med en følelse - det er mye opp til en selv da - men at vi ikke skjønner, at vi er vanskelige og vi ikke tar det på alvor eller, og det er litt sånn da - og så prøver vi å forklare at dette er noe vi ikke råder over.

Analyse av bidrags og belønningsbalansen mellom tjenestene

Barnevernet er, som respondentene sier, avhengig av andre tjenester for å gjøre en god jobb både hva gjelder forebyggende arbeid og sine lovpålagte oppgaver knyttet til meldinger, undersøkelser, igangsettelse og oppfølging av tiltak. Men hvor avhengig er andre aktører av barnevernet? Og hvor villige er barnevernet og andre tjenester til å bruke tid, ressurser og kompetanse for å få til det samarbeidet som er ønskelig for å nå målene om forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester?

Vårt empiriske materiale tyder på at respondentene er fornøyde med samarbeidet, men at det er noen forhold som kan påvirke bidraget og belønningsforholdet mellom tjenestene. Slik vi tolker svarene fra våre respondenter så vil vi hevde at både barnevernet og øvrige tjenester kontinuerlig vurderer nytteverdien i samarbeidet opp mot andre oppgaver. En kommune sier eksempelvis i sine styringsdokumenter at barnevernet har utfordringer med å sette av tilstrekkelige ressurser til tverrfaglig samarbeid. De har andre viktige oppgaver som må prioriteres, og grunnet personalsituasjonen i samme kommunen er det også utfordrende å sette av en 20 % ressurs til det tverrfaglige samarbeidet med helsestasjonen. Vår empiri tyder også på at noen tjenester er mer vanskelig å få på banen enn andre, det være seg PPT, NAV-sosial eller helsetjenestene. Dette kan tyde på at tjenestene vurderer nytteverdien i forhold til egen virksomhet framfor overordnede målsettinger. Hva har voksentjenester som lege og NAV-sosial igjen for å samarbeide med barnevernet? Tjenestene har en travel hverdag, og kan være mer opptatt av å produsere tjenester for egen målgruppe, enn å etterspørre brukerens familiesituasjon. De kan således ha vanskeligheter med å se helheten i forhold til barn og unges behov, noe som kan føre til at barn blir fanget opp for sent. Et slikt samarbeid kan også ofte føre til merarbeid og det betyr mindre tid til egne oppgaver.

Funnene kan tyde på at det ofte blir diskusjoner om hvem som har ansvar for hva, og hvor spørsmålet, slik vi ser det, kan være å unngå å forplikte seg, i stedet for å finne ut hvordan tjenestene kan gå sammen for å finne løsninger til beste for barn og familier. I og med at tjenestene sitter med hver sin ressurssekk, sitt lovverk og ansvar vil det, slik vi tolker vårt materiale, være få insentiver knyttet til å bidra inn i et samarbeid, utover det de er forpliktet til som følge av loven. Dette kan føre til at noen tjenester heller går inn i et samarbeid med den hensikt å unngå å forplikte seg. Dersom overordnet nivå i tillegg gir svake styringssignaler og det er minimale konsekvensene forbundet med ikke å involvere seg, kan det være at tjenestene har et kortsiktig kost-/nytteperspektiv i sine valg, fremfor et langsiktig overordnet perspektiv.

For barn og unge kan dette bety at de ikke får den hjelpen de trenger til riktig tid fordi tjenestene ikke melder sine bekymringer til barnevernet når en familie har utfordringer og koordinerte tiltak blir ikke iverksatt.

Barnevernets legitimitet og kompetanse er en annen faktor som kan påvirke aktørenes interaksjon med barnevernet slik vi ser det. Flere respondenter mener at barnevernet har slitt med en historie som kan ha ført til at tjenestene er usikre på om barnevernet *nå* gjør de riktige beslutningene. Dette kan føre til at tjenester vegrer seg og venter for lenge med å ta kontakt der de har bekymringer knyttet til et barn, eksempelvis skoler og barnehage. Respondenter på saksbehandlernivået tror også at samarbeidsaktørene kan føle de gir mye, men får lite tilbake fra barnevernet, eller at samarbeidsaktørene ikke alltid ser det samme som barnevernet, og således handler ut i fra hva som *de* mener er best. Våre respondenter er imidlertid bevisst på at dersom ikke barnevernet møter de ulike tjenestene på en tillitvekkende måte, med kompetanse og forståelse som bidrar til at andre tjenester ønsker å samarbeide med barnevernet, kan det føre til at samarbeidspartnerne føler at det ikke nytter å samarbeide med barnevernet. Slike forhold vil også kunne påvirke bidrags- og lønnsbalansen.

Slik vi tolker det empiriske materialet, er den største utfordringen i samarbeidet aktørenes manglende kunnskap og forståelse for hverandres yrke, fagområde, rolle og mandat og hvordan interaksjonen mellom aktørene bør være. Vi har i intervjuene fått eksempler på skoler som forventer at barnevernet skal komme og rydde opp når de har utfordring med en ungdom. Andre eksempler er knyttet til PPT, NAV/sosial og helsetjenestene som ikke alltid ønsker å involvere seg i samarbeidet til tross for at andre tjenester ønsker dem på banen. Årsakene til dette kan være mange, og konsekvensene er store. Eksempelvis kan ansvars- og oppgavefordelinger mellom tjenestene være uklare eller mistolket. Det kan være at tjenestene og de ansatte ikke kjenner sin generelle plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet, eller at det mangler rutiner knyttet til dette. På den andre siden kan det være at tjenestene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere barnas behov, eller at de vegrer seg mot å ta kontakt og blande seg inn. Det kan være at tjenester som i all hovedsak har voksne som brukere, slik som NAV/sosial og voksenhelsetjenesten, ikke ser det som sin oppgave, eller ikke har rutiner på å fange opp barnas eventuelle behov. Dette kan føre til at sårbare barn og unge ikke blir sett, og ikke får den hjelpen de trenger, tidlig nok. For flere tjenester kan også foreldrehensynet veie tyngre enn barneperspektivet. Tjenestene kan vegre seg for å ta opp vanskelige tema knyttet til hjemmet når de er bekymret for et barn. Dersom både forventnings- og ansvarsavklaringen er utydelig kan dette, slik vi ser det, føre til ansvarsfraskrivelse og underkommunikasjon i forhold til å ta kontakt med barnevernet. Barnevernet blir kontaktet først når problemene har eskalert og da vil det ofte være for sent med forebygging. En annen utfordring kan også være at tross mange samarbeidsarenaer, så er ikke de riktige aktørene er på banen. Dersom barnevernet eksempelvis mangler kunnskap om

tilbudet til NAV og helsetjenestene og unnlater å innkalle disse til møte, eller at disse aktørene mener at de ikke har noe i disse møtene å gjøre, kan det føre til at viktige perspektiv og tiltak ikke blir tatt hensyn til.

Eksistensgrunnlaget for barnevernet er avhengig av at de har tilstrekkelig med interessenter som er villige til å engasjere seg. Tjenestenes har, slik vi ser det, sammenfallende type bidrag og belønning til hverandre i samarbeid for å nå målene om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. Bidragene og belønningene vil i all hovedsak være kompetanse, ressurser, ulike tiltak og informasjon. Vi stiller imidlertid spørsmål om det er likevekt slik at de tjenestene som barnevernet samarbeider med finner belønningen høyere enn bidraget (Busch et al. 2010).

Vår empiri viser at barnevernet har et relativt godt samarbeid med de kommunale tjenestene i sin kommune. Imidlertid redegjør respondentene for en del eksempler som kan tyde på at samarbeidet ikke er optimalt i forhold til å nå barnevernets- og overordnede mål. Vår empiri tyder på at noen tjenester av ressurs- eller kompetansemessige grunner ikke involverer seg i tilstrekkelig grad, og at de blir gående for lenge med en bekymring uten at det tas opp med barnevernet eller andre instanser. Dette kan bety at disse tjenestene ikke finner at belønningen står i forhold til innsatsen som er forventet (Busch et al. 2010).

Barnevernet er på sin side helt avhengig av at andre aktører engasjerer seg. Barnevernet er ikke på de arenaene der barn og unge er, og det sitter ikke med kunnskap om barns familiesituasjon. For stor ubalanse i bidrags- og belønningsbalansen kan som redegjort for i teoridelen, føre til misnøye og ustabilitet i koalisjonen (Busch et al. 2010). Det må derfor vurderes hvorvidt denne ubalansen medfører en risiko for hele koalisjonen. Dersom barnevernet har en antagelse om at flere tjenester, på grunn av årsaker som redegjort for over, ikke prioriterer å engasjere seg kan det, slik vi ser det, være en fare for at barn og unge blir gående for lenge før deres hjelpebehov blir sett og grepet fatt i. Også overordnede mål om forebygging, tidlig innsats og koordinerte tjenester vil være truet. I følge teorien må en, for å skape likevekt, forbedre bidrags- og belønningsbalansen for interessentene (Busch et al. 2010).

Belønningsstrømmene kan i følge Busch, Johnsen og Vanebo (2006) være i ulike strategiske nå-situasjoner. Slik vi tolker våre funn kan det være at barnevernet overfor noen interessenter er inne i en negativ sirkel fordi det ikke er tilstrekkelig med bidrag eller belønning i samarbeidet. Av den grunn vil det være viktig å analysere forholdet mellom enkelte nøkkelinteressegrupper hva gjelder grad av press for å ivareta egne behov, grad av toleranse for press fra øvrige interessenter og samlet konfliktnivå i hele koalisjonen (ibid). Vår empiri tyder på at det kan være konflikter knyttet til både kortsiktige og langsiktige hensyn og mål, og konflikter mellom overordnede og tjenestens egne hensyn og mål. Empirien vår kan tilsi at

ubalansen er så stor at noen av barnevernets interessenter slik som NAV-sosial, har redusert sitt bidrag inn i samarbeidet i enkelte kommuner, mens andre har valgt å ikke delta i samarbeidet og har forlatt koalisjonen, eksempelvis PPT i en av kommunene. Så lenge kontraktene mellom interessentene inneholder få spilleregler står organisasjonen i følge teorien overfor en situasjon med avtalt anarki, hvor interessenten følger egne mål uten å ta hensyn til andre i koalisjonen (ibid). En slik opportunistisk atferd kan, slik vi har drøftet tidligere, oppstå når partene har ulike mål, ulik informasjon og ulik risikoaversjon (Busch et al. 2010).

Om en eller to interessenter velger å forlate koalisjonen så vil ikke eksistensgrunnlaget, i følge teorien, nødvendigvis være truet så lenge viktige nøkkelinteressenter blir værende (Busch et al. 2010). Det vil også alltid være en kostnad å forlate en organisasjon, og slik vi tolker funnene, vil stort sett belønningen for tjenestene være større enn bidraget. Tjenestene har i all hovedsak sammenfallende interesse i å hjelpe barn og unge, til tross for at de innimellom har ulikt syn og forventninger til hverandre. Samarbeidet fører til mer kunnskap og kompetanse både om andre hjelpeaktører og om barn og unges behov. Alle tjenestene får også ressurser og kompetanse tilbake i form av veiledning og gode tiltak for barn og unge.

Imidlertid må overordnet nivå og tjenestene kontinuerlig arbeide med likevekten i bidragene og belønningene for å stabilisere koalisjonen. Vårt empiriske materiale tyder på at kommunene og tjenestene må jobbe systematisk med implementering for å nå målene som er satt. Vår empiri kan imidlertid tyde på at de tiltak som er igangsatt i kommune A, er gode verktøy for å sikre balansen. Respondentene melder om lite utfordringer i samarbeidet. Dette kan ha sammenheng med tydelige styringssignaler, felles kompetanseprogram og omforente møtearenaer som oppleves nyttig for både barnevernet og de øvrige aktørene.

Oppsummering av bidrags- og belønningsbalansen mellom tjenestene

Alle respondenter mener at samarbeidet mellom tjenestene i all hovedsak fungerer bra. For å nå overordnede mål viser imidlertid våre funn at det er spesielt fire områder som utfordrer likevekten mellom bidrag og belønninger knyttet til samarbeidet mellom tjenestene. For det første ser det ut til at samarbeidsaktører kontinuerlig vurderer nytteverdien i samarbeidet opp mot andre oppgaver tjenesten har. For det andre ser det ut til at det er en del utfordringer knyttet til hvem som har ansvar for hva i forhold til barn og unge. For det tredje spiller barnevernets legitimitet og kompetanse en rolle og for det fjerde har tjenestene ulike forventninger til hverandre. Dette er, slik vi ser det, den største utfordringen i samarbeidet. Vårt empiriske materiale tyder også på at samarbeidet mellom enkelte tjenester er inne i en negativ sirkel ved at enkelte tjenester har redusert sitt bidrag inn i samarbeidet, eller har meldt seg ut.

Refleksjon forpliktelser og interesser

Våre kommuner styrer sine virksomheter gjennom ulike planer og styringsdokumenter hvor målet om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester fremkommer tydelig. Det fremstår imidlertid uklart hvilken kontraktstilnærming som er valgt for å regulere bidrags- og belønningsbalansen knyttet til å nå dette målet. Dette kan ha ført til at forpliknelsen fremstår som utydelig for tjenestene i forhold til hvordan målet skal nås, hva som forventes av de ulike tjenestene og hvilken effekt som skal oppnås. Det er en fare for at utydelige og lite forpliktende kontrakter fører til at tjenestene ikke prioriterer målet så høyt som overordnet nivå ønsker. Dersom også bidrags- og belønningsbalansen er ustabil, vil det være en fare for at barnevernet ikke klarer å opprettholde sitt engasjement med å prioritere overordnet mål uten tilstrekkelig belønning. Det kan synes som det er i ferd med å utvikle seg en slik situasjon i våre kommuner, og at likevekten må gjenopprettes for å sikre at overordnede mål prioriteres.

Vår empiri tyder videre på at svake styringssignal og føringer fra overordnet nivå kan ha ført til at tjenestene seg i mellom har etablert ulike kontraktstilnærminger til samarbeidet. Også her vil det, slik vi ser det, være en fare for at enkelte tjenester kan opptre opportunistisk og prioriterer egen tjeneste foran helhetlige mål for organisasjonen. Alle våre respondenter mener at samarbeidet mellom tjenestene i all hovedsak fungerer bra, men at det er spesielt fire områder som utfordrer likevekten mellom bidrag og belønninger knyttet til samarbeidet mellom tjenestene. Til tross for at respondentene melder om et godt samarbeid i kommunene, er vi usikre på om det samarbeidet som respondentene gjør rede for er tilstrekkelig for å nå overordnet mål om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. Samarbeidet mellom aktørene er, slik vi ser det, preget av en viss grad av vilkårlighet, og for noen tjenester lite systematisk. I dette ligger en fare for at hverken barneverntjenesten eller andre tjenester klarer å få de riktige aktørene på banen til rett tid for å sikre barn og familier gode og koordinerte tjenester. Når også overordnet nivå er utydelig i sin kontraktstilnærming og forventninger, er det, slik vi ser det, stor fare for at tjenestene prioriterer ut i fra egne interesser og tjeneste og ikke overordnede mål.

5.3 Analyse av makt

I analysen om interessentenes forpliktelser, bidrag og belønninger i samarbeidsforholdet, har vi belyst ulike syn knyttet til de ulike aktørenes forpliktelser og interesser i et samarbeid. I dette er makt en viktig dimensjon. Strategier og mål kommer ikke utelukkende som direktiver fra de aktørene som innehar posisjonsmakt, og beslutningsprosessene baserer seg på samspill mellom ulike aktører med ulike maktkilder som i ulik grad har betydning for de beslutningene som fattes.

Følgende forskningsspørsmål skal besvares:

Hvordan påvirker ulike maktkilder beslutninger i barnevernet?

I presentasjonen av innsamlet empiri vil vi beskrive opplevelsen av makt og maktkildenes betydning for beslutningene, sett fra saksbehandlers, barnevernleders og barnevernleders overordnede administrative nivåes ståsted.

Makt har mange forskjellige og sammensatte uttrykksformer, og for å forstå de konkrete maktforholdene i en gitt situasjon eller i en beslutningsprosess, må samspillet mellom aktuelle aktører og de ulike aktørenes kilder til makt analyseres. I teorikapittelet ovenfor er det redegjort for ulike analysemodeller som tar utgangspunkt i at det finnes en rekke ulike dimensjoner av makt og kilder til makt. Den enkelte aktør kan ha makt som baserer seg på én eller flere maktkilder. Sammenhengen mellom de ulike maktdimensjonene vil variere fra situasjon til situasjon, men alle vil kunne ha betydning for forståelsen av hva som skjer i beslutningsprosessene i barnevernet.

For å belyse forskningsspørsmål 3 har vi spurt våre respondenter hvem de anser som viktige samarbeidspartnere og hvordan de ser på maktforholdet mellom de ulike aktørene i beslutningsprosessene.

Vi har valgt å bruke Christensen og Jensens (2011) analysemodell. Vi har avgrenset vår analyse til to av maktmodellene knyttet til substansiell makt, og da til de to modellene som forutsetter rasjonalitet og målrettethet hos de involverte aktørene, dvs. makt som utøves i forhold til konkrete beslutningsprosesser; direkte makt og indirekte makt. I tillegg til analyse knyttet til disse to formene for substansiell maktforståelse, finner vi det viktig og riktig å foreta en analyse av den relasjonelle maktmodellen. Vår empiri viser at det er et utstrakt samarbeid mellom ulike aktører, både formelt og uformelt, og en analyse ut fra denne modellen vil belyse hva som skjer med aktørenes egenoppfatning under den påvirkning som finner sted i disse relasjonene. Når det gjelder de øvrige maktdimensjonene; bevissthetskontrollerende makt, makt i en garbage can-situasjon, og institusjonell makt, har vi valgt å avgrense mot disse. Bevissthetskontrollerende makt utøves gjennom manipulasjon og blokkering av saker i beslutningsprosessen, noe vi ikke finner grunnlag i vår empiri for å hevde er en sentral maktdimensjon i barnevernet. Når det gjelder makt i en garbage can-situasjon, anser vi også denne modellen som mindre relevante for vår avhandling. Selv om vår empiri viser at strukturen i organiseringen av barneverntjenesten i noen grad kan fremstå som uklar og flytende, med uklare grenser mellom nivåer, med beslutningssituasjoner med uklare deltakelsesrettigheter og –plikter, finner vi likevel at disse forholdene ikke er så fremtredende at barnevernet kan omtales som et organisert anarki. (Jacobsen og Thorsvik 2013). Barnevernets arbeid preges av at de har en bred oppgaveportefølje og mange mer eller mindre

autonome samarbeidsaktører med forskjellig ekspertise, og barnevernets omgivelser er dynamiske og omskiftelige. Dette innebærer at det kan være utfordrende å utvikle institusjonelle trekk.

Med utgangspunkt i dette har vi avgrenset analysen til følgende tre tema:

1. Direkte makts betydning for beslutningene i barnevernet.
2. Indirekte makts betydning for beslutningene i barnevernet.
3. Relasjonell makts betydning for beslutningene i barnevernet.

Vi vil for hvert tema presentere empiri som er innsamlet gjennom intervjuene og foreta en empirisk og teoretisk analyse av de mønstrene vi avdekker.

5.3.1 Direkte makts betydning for beslutningene i barnevernet

Utgangspunktet innen kommunalt barnevern er at formell myndighet/direkte makt er lagt til den kommunale barneverntjenesten som sådan og til barneverntjenestens leder. Dette følger av Lov om barneverntjenester av 17.7.1992 nr. 100 (bvl.). Både barnevernleder og barneverntjenesten innehar stor makt i møtet med tjenestens brukere. Det er barneverntjenesten og barnevernleder som fatter vedtak og som forebereder saker om omsorgsovertakelse eller andre tvangsvedtak som skal legges frem for fylkesnemnda/rettsapparatet. En av de kommunale barnevernlederne sa følgende om sin egen posisjonsmakt:

Det er den som styrer saken og jeg som tar beslutningene. Vi har jo i [vår kommune] klientutvalget – omsorgsutvalget som det heter. Sakene skal legges frem for dem også, og vi gjør jo det, men beslutningene tas her. Jeg har ikke opplevd de 10 siste årene å ha fått noen saker tilbake derfra, så det er jo bare en formalitet. De har jo også spurt – hva skjer hvis de går imot beslutningene. Da har jeg jo sagt til dem at da klager jeg det inn til Fylkesmannen. (...) Æ har ansvaret og æ tar beslutningen – enkelt og greit.

Dette bombastiske utsagnet nyanseres av saksbehandlernivået. En av saksbehandlerne fremhever at alle beslutninger er et resultat av drøftinger både internt i barneverntjenesten og eksternt: *"Det er [NN] som tar den beslutningen selvfølgelig som barnevernleder. (...) Det er drøftinger underveis og det er leder som tar beslutningene. Så kan det være at vi drøfter med advokat samtidig, men det er leder som beslutter."*

Selv om det er barnevernleder som tar de formelle beslutningene, som i henhold til lov og forskrift er lagt til nettopp denne stillingen, er verken beslutningene eller beslutningsprosessen noe barnevernleder er alene om. En annen saksbehandler uttrykker dette slik: *"Vi har jevnlig teammøter med teamleder og/eller virksomhetsleder, og den beslutningen tas i det teamet."*

Også denne saksbehandleren understreker at det formelt sett er barnevernleder som tar beslutningene.

Barneverntjenesten som sådan har direkte makt. I kraft av loven kan de fatte beslutninger som leder frem til frivillige hjelpetiltak og ulike tvangstiltak. Barnevernlederne fremhever at det er de som fatter beslutningene. I tillegg har en av kommunene vi intervjuet, et klientutvalg som også har direkte makt i kraft av loven. Samtidig fremgår det klart av vårt empiriske materiale at forarbeidet ofte er gjort av saksbehandlere og at sakene er drøftet og gjennomgått i ulike fora før beslutningene formelt fattes. I noen av disse fora er barnevernleder en av deltakerne – i andre ikke. Barnevernleders formelle myndighet kan således fremstå som ren sandpåstrøing, konfirmering og formalisering av beslutninger som i realiteten allerede er tatt.

Vår empiri viser at barnevernleders direkte makt er langt mindre fremtredende enn saksbehandlerens makt. I en av kommunene vi intervjuet opplevde saksbehandler at hun satt mye alene i beslutningsprosessene, og hun opplevde at hun selv i realiteten allerede hadde tatt beslutningene før problemkomplekset/saken ble lagt frem for barnevernleder: *”Hmm - jeg vil jo kanskje tenke det at beslutningene er tatt før dette drøftes på fagmøtet – sant – den drøftes mer for å få litt mer bekreftelse på en måte.(...) Jeg må innrømme og si at vi sitter vel mye alene i prosessene.”* I en av de andre kommunene bekrefter barnevernleder at saksbehandler har stort ansvar og stor makt:

Vi har teammøter en dag i uka og en del settes av til saksdrøft. Der blir det drøftet om – enten der, eller det blir innkalt et nytt møte der flere blir kalt inn – og saksbehandler er med. Dette litt etter alvorlighetsgrad. Så har vi etablert inntaksteam som er med på drøften. Det består av barnevernkonsulenter. (...) Jeg tenker at saksbehandler gjør mye av arbeidet selv.(...) Jeg velsigner veldig mye. Vi har etablert møter hvor målet er å belyse saken og treffe beslutninger der sammen med samarbeidsparter og foreldre. Veldig ofte er jeg orientert på forhånd knyttet til behov og ofte har de med seg mandat på å treffe beslutning på tiltak.. Har ikke opplevd at det ikke har vært greit. Det blir stort sett bekreftet og jeg velsigner.

I den tredje kommunen understreket virksomhetsleder viktigheten av at flere involveres i beslutningsprosessene og at sakene drøftes før det fattes beslutninger:

Fra mitt ståsted så er det slik at når en kommer til en situasjon der en har en vurdering så drøfter en saken i det teamet som har saken. Er det tiltaksteam/en tiltakssak hvor de har hatt en undersøkelse knyttet til omsorgsovertakelse så er det der, og der drøfter en hva som ligger til grunn for at vi mener at dette i riktig. Er det i undersøkelsesgruppen så er det der drøftingen foregår.(...) Det er så alvorlig og viktig beslutning at et menneske alene kan ikke sitte å ta den beslutningen. Det skal være innspill, og flere kjenner til sakene. Normalt så er det mange som kjenner til den og da skal en ha muligheten til å ta diskusjonen om hva som er riktig.

Analyse av direkte makts betydning for barnevernets beslutninger

Christensen og Jensen (2011) omtaler direkte makt som maktens første dimensjon. Denne maktdimensjonen bygger på en antakelse om at noen aktører utøver makt over andre aktører i beslutningsprosesser. Direkte makt omtales også som formell myndighet eller posisjonsmakt. Den direkte maktutøvelse finner sted i selve beslutningsprosessen – ikke i forutgående prosesser. Barnevernleder har formell posisjonsmakt, men innhentet empiri viser at i praksis kan denne makten spille en underordnet rolle. Makten til saksbehandlerne, teamleder m.v. er ikke formalisert, men fremstår likevel som stor. Essensen i en direkte maktanalyse er å forstå maktutøvelse som en kamp mellom aktører med forskjellige ressurser (ibid).

Innhentet empiri viser at saksbehandlerne rolle i beslutningsprosessene ofte er av avgjørende betydning for de beslutningene som fattes. Saksbehandlerne kontrollerer store deler av beslutningsprosessen slik den er beskrevet av blant annet Jacobsen og Thorsvik (2013). Det er saksbehandlere, teamledere m.v. som identifiserer problemer og muligheter, samler inn og vurderer informasjon, foretar valg mellom alternativer og iverksetter det valgte alternativ. Vår empiri viser at barnevernleders formelle makt fremstår som underordnet – barnevernleders funksjon har mer preg av å være viktig for å sikre at saker drøftes og at beslutninger kvalitetssikres. Mens barnevernleders makt er en direkte følge av lov og forskrift, er saksbehandlers maktgrunnlag at vedkommende legger premissene for de beslutningene som tas (Christensen og Jensen 2011).

Vår empiri tilsier at saksbehandlerne har en rekke ulike kilder til makt; de innehar fagkompetanse og de sitter med relevant informasjon knyttet til sakene de til enhver tid jobber med. I tillegg viser vår empiri at de har tilgang til og kontroll over agendaen og beslutningsarenaene og dermed også over beslutningene i barnevernet. (Bolman og Deal 2010). Saksbehandlers fortolkningsmakt har følgelig stort spillerom. Vi ser at saksbehandlere i barnevernet kan påvirke mål, styre hvilke alternativer som overveies og gjøre vurderinger knyttet til hvilke konsekvenser de ulike alternativene antas å få (Christensen og Jensen 2011). Noen saksbehandlere opplever at de sitter alene gjennom beslutningsprosessen, mens andre forteller at saken drøftes i ulike (formelle eller uformelle) fora før det fattes en beslutning.

Knappe ressurser (tid og penger) kan i følge teorien sette grenser for hvor mange alternativer som er aktuelle og undersøkes nærmere (ibid). Dette kan påvirke beslutningsprosessens retning og antall alternativer. I den kommunen hvor saksbehandler i størst grad opplevde å sitte alene med beslutningsprosessen, var antall barn pr. saksbehandler høyt (28,3), mens det i den kommune hvor ulike diskusjonsfora ble benyttet i størst grad, var antall barn pr. saksbehandler betydelig lavere (20,6). Årsakene til disse ulikhetene kan være mange. Beslutningsprosesser er ofte komplekse, og den enkelte saksbehandler kan, slik vi ser det, ha problemer med å samle og bearbeide all informasjon for å kunne ta en optimal beslutning. I

slike situasjoner kan saksbehandler fremfor å lete etter den beste løsningen, lete etter en rutine, regel eller kjent løsning (Jacobsen og Thorsvik 2013). Ut fra dette mener vi det kan være grunn til å tro at økt arbeidsbelastning medfører mindre omfattende, mindre involverende beslutningsprosesser og mindre grad av søken etter nye og tilpassede løsninger i den enkelte sak. Vi ser også at den enkelte saksbehandler innehar stor makt som i liten grad er formalisert.

Sammenholdt med vårt funn knyttet til at barneverntjenestens leder har direkte makt, men at denne i mange tilfeller blir subsidiær i forhold til saksbehandlerens makt, er det grunn til å stille spørsmål ved kvalitetssikringen av beslutningene. I ytterste konsekvens vil personlig makt kunne få stor betydning for de beslutningene som fattes (Bolman og Deal 2010). I et rettsikkerhetsperspektiv er dette betenkelig fordi slike ikke-formaliserte beslutningsprosesser hvor personlig makt blir en fremtredende kilde til makt, kan føre til at det utvikles ulik praksis fra barnverntjeneste til barnverntjeneste og fra saksbehandler til saksbehandler. Dette kan medføre ulikheter ved behandlingen av saker både med hensyn til beslutningsgrunnlag og beslutninger – noe som kan ha negative konsekvenser for både beslutningenes og barneverntjenestens legitimitet.

Vårt empiriske materiale tyder på at det er forskjeller kommunene i mellom i forhold til saksbehandles direkte makt. I en direkte maktanalyse vil det derfor være relevant å overveie hvordan og hvorfor A blir i stand til å utøve makt over B og hvilke mottrekk og strategier som står til B's rådighet for å hindre eller minske A's makt (Christensen og Jensen 2011). Slik vi ser det, er det viktig at barnevernets leder er seg dette bevisst, for å sikre at viktige barnevernssaker blir så godt opplyst som mulig før beslutning fattes. I følge teorien kan dette gjøres gjennom å fokusere på utvalgte saksområder, vurdere på hvilke beslutningsarenaer og i hvilke saker en ønsker en annen måte å utøve makt på, eksempelvis hvilke beslutninger skal behandles kollegialt og i nettverk og hvilke kan saksbehandler alene behandle. Gjennom dette kan leder påvirke maktforholdet og sikre at saker blir så godt opplyst som mulige før beslutningene fattes (ibid).

Oppsummering av direkte makts betydning for barnevernets beslutninger

Vi finner at barnevernet som sådan har stor direkte makt, og at det formelt sett er barnevernleder som tar de beslutningene som i barnevernloven er lagt til stillingen. Ofte er det imidlertid slik at hva beslutningen skal gå ut på, er gitt på forhånd fordi saken er undersøkt og gjennomarbeidet av saksbehandlere, i samarbeidsmøter mv. Dette innebærer at den direkte makten til barnevernleder rent faktisk inngår som en del av beslutningsprosessen hvor andres makt spiller en ikke ubetydelig rolle, og hvor andres makt kan ha avgjørende betydning for de beslutningene som fattes.

5.3.2 Indirekte makts betydning for beslutningene i barnevernet

Bevilgende myndigheter (politisk nivå i kommunen) har indirekte makt ved at barneverntjenestens agenda kan tenkes å bli påvirket av de økonomiske rammebetingelsene tjenesten har. Alle våre respondenter opplyser imidlertid at beslutningene i barneverntjenesten i liten grad, eller ikke i det hele tatt, påvirkes av økonomiske rammebetingelser. Fra overordnet nivå beskrives dette slik i en av kommunene:

Enhver god kommunal sak avsluttes med at tiltakene gjennomføres i den grad og i den rekkefølge økonomiplanen gir rom for det, og det er der det ligger, ikke sant? Ting finner sin plass innenfor den økonomi du har til rådighet. Når det gjelder barnevern spesielt så er det slik at en del av kostnadssiden er en hjelpeløs ovenfor her og nå – det som handler om barn som plasseres utenfor hjemmet. Når en først har kommet så langt og sitter i saksa i forhold til at kostnadene er store og vedvarende over tid. Derfor er det en god motivasjon å sette av ressurser til forebyggende arbeid slik at en kan få færre slike saker hvis en er riktig heldig. Denne tankegangen er ikke ukjent for rådmannens og politisk nivå. De er klar over at det bør være en sammenheng mellom hvordan ressursene fordeles proaktivt og det en sitter med som bilde kostnadmessig i den andre enden. Problemet er at når en har lite til ny fordeling så kan en komme til en situasjon der en er kommet i en sirkel der det er vanskelig å gjøre radikale grep.

I en annen kommune beskriver overordnet nivå det samme:

Det er noen lovpålagte tjenester som går på barnevern. Det er liksom litt sånn at dette er det ikke noe å gjøre med – vi må bare betale, ikke sant? Det å ikke ha reelle budsjetter, det er en ekkel og klam følelse. Det preger ikke bare meg, men folket på huset her... den forsiktigheten. (...) Budsjettet blir ikke et styringsverktøy, overhodet ikke. Det blir nesten en litt absurd situasjon. (...) Budsjettet følges opp fra oven i forhold til rapportering, men det blir ikke noen justering i forhold til det som rapporteres.

På overordnet nivå er det liten tro på at merforbruk påvirker barneverntjenestens prioriteringer: *”Tror ikke det påvirker, jeg mener at det ikke gjør det. Når jeg ser at budsjettet ryker i barnevernet, så går jeg ikke til [barnevernleder] og sier at du må kutte, at her må du kutte, nå er vi på ville veier. Jobben skal gjøres.”*

Fylkesmannen fører tilsyn med de kommunale barneverntjenestene. Gjennom dette tilsynet avdekkes i hvilken grad barneverntjenesten har fattet og iverksatt vedtak. De kommunale barneverntjenestene er pålagt å rapportere til fylkesmannen hver 6. måned, og i tillegg skal egne skjema som gir informasjon om eventuelle fristbrudd sendes inn hver 3. måned. Fristbrudd sanksjoneres med merknader fra fylkesmannen eller, i de mer alvorlige tilfellene, med mulkt. I det følgende legger vil til grunn at tvangsmidler i denne sammenheng er ensbetydende med avviksmerknader/mulkt fra fylkesmannen.

Alle våre respondenter var opptatt av å holde seg innenfor lovpålagte frister, og de prioriterte arbeidet på en slik måte at de i minst mulig grad skulle bryte loven og dermed få avviksmerknader fra fylkesmannen. Vår empiri viser at merknader fra fylkesmannen påvirker prioriteringene. En av saksbehandlerne sier:

Det har påvirket i veldig stor grad og over lang tid (...) Vi merker trykket fra virksomhetsleder, fra rådmannsnivå og politisk nivå, og det vil jeg si har gått ut fra det faglige – det var en periode vi bare måtte prioritere å rette opp avvik eller vi skulle unngå fristoverskridelser. Det går selvfølgelig utover den vanlige jobbingen.

Fylkesmannens mulighet for å gi sanksjoner påvirker, i følge våre respondenter, beslutningene i barnevernet. De kommunale barneverntjenestene er opptatt av å holde seg innenfor lovens frister og å utføre sine lovpålagte oppgaver på en best mulig måte. Dersom fylkesmannen registrerer fristbrudd og gir merknader, er dette en svært synlig ”mangel” som alle våre respondenter er opptatt av å unngå. Merknader fra fylkesmannen oppleves som svært negativt og samtlige respondenter er opptatt av å unngå dette. Dette gjelder for alle nivå.

Slik vi ser dette kan det forekomme at det å rette opp avvik prioriteres på bekostning av andre oppgaver som, ut fra et barnevernfaglig perspektiv, burde hatt høyere prioritet.

Analyse av indirekte makts betydning for barnevernets beslutninger

Normalt vil rådmann og politisk nivå i en kommune kunne utøve makt i kraft av tildeling av budsjetter. Budsjettene vil ha betydning for hva som kan eller skal gis adgang til beslutningsarenaene (Christensen og Jensen 2011). På barnevernsfeltet overstyrer imidlertid ”barnets beste” de økonomiske rammebetingelsene. Dette innebærer at den makten som utøves i kraft av tildeling av økonomiske midler, bli av underordnet betydning.

Respondentene i vår undersøkelse anså i liten grad budsjettene som reelle. Dette medfører at både saksbehandler- og ledelsesnivå i begrenset grad opplever at budsjettene er gode styringsverktøy. Det ble gjennomgående gitt uttrykk for at ”jobben må gjøres” uavhengig av om det er budsjettmessig dekning for å sette inn tiltak i den enkelte sak. Det er også et gjennomgående fenomen at verken barnevernleder eller virksomhetsleder i tilstrekkelig grad involveres i budsjettprosessen, og at både saksbehandlerne, barnevernledere og også overordnet nivå i begrenset grad forholder seg til de vedtatte budsjetter.

Det hevdes på alle nivå at økonomi ikke påvirker barnevernets beslutninger. Dette mener vi er en sannhet med modifikasjoner. Selv om det synes klart at ingen er villige til å avstå fra å fatte vedtak om omsorgsovertakelser eller andre tvangsvedtak når dette anses til barnets beste, også når dette vil føre til at budsjettene overskrides, mener vi det er klart at økonomi har betydning for barnevernets beslutninger. Slik vi ser det, har budsjettene betydning for prioriteringene idet forebyggende arbeid nedprioriteres og insentiver knyttet til å fremme ønsket samarbeid ikke finner rom innenfor budsjettene. Respondentene erkjenner også at samarbeid på tvers av tjenester medfører behov for å bruke tid og prioritere dette i større grad enn budsjettene gir rom for.

Vårt empiriske materiale tyder på at kontroll over belønninger påvirker prioriteringene og beslutningene i barnevernet på en slik måte at det er de oppgavene som ”brenner mest” (for eksempel saker hvor det haster med å sette inn tiltak eller ønsket om å unngå avviksmerknader) som prioriteres. Vår empiri viser blant annet at forebyggende arbeid og samarbeid ikke prioriteres i tråd med uttalte målsettinger og at kurs og faglig oppdatering av ansatte nedprioriteres.

Makt utøves ikke bare i saker som er satt på dagsorden, men kan også utøves ved å utelukke saker eller ved å påvirke prioriteringsrekkefølgen av saker, jfr. Christensen og Jensen (2011). I følge teorien vil den indirekte makten variere avhengig av hvilke aktører som er involvert. Overordnet nivå i kommunene er slik vi ser det, sterkt integrert i enhetene, samtidig som de har rådighet over viktige ressurser. I følge teorien vil de derfor lettere oppnå adgang til beslutningsarenaene enn mindre integrerte aktører (ibid). Gjennom fastsetting av økonomiske rammebetingelser påvirker således overordnet nivå prioriteringene i barnevernet, idet vår empiri tilsier at oppgaver nedprioriteres når det ikke er budsjettmessig dekning til å kunne gjennomføre dem (ibid). Resultatet blir at barneverntjenesten primært konsentrerer seg om de strengt lovpålagte, konkrete oppgavene knyttet til enkeltindivider, mens mer generelle oppgaver som forebyggende arbeid nedprioriteres. Maktutøvelse knyttet til hva som skal få adgang til beslutningsarenaen, er fra politisk ledelse ikke uttalte krav eller føringer, men en konsekvens av det økonomiske handlingsrommet. På den annen side ser vi at virksomhetslederne har stort fokus på kompetanseheving, og at ikke uten videre er villige til å la dette bli en salderingspost. Til tross for at de kan oppleve at det ikke i tilstrekkelig grad er rom for dette innenfor gitte rammer, søker de alternative løsninger gjennom ekstern finansiering eller annet for å nå sine mål også på dette området.

Vår empiri gir grunnlag for å hevde at budsjettene er med på styre hva som skal gis adgang til beslutningsarenaen. Det samme gjelder fylkesmannen, som synes i noen grad å påvirke iverksetting av beslutningene (utgangen fra beslutningsarenaen) (Christensen og Jensen 2011 og Jacobsen og Thorsvik 2013). De som kan utøve makt gjennom tvangsmidler bygger sin makt på muligheten til å gripe inn, blokker, tvinge eller straffe. I motsetning til dem som har kontroll over belønninger og skaffer seg støttespillere, vil de som har kontroll over maktmidlene, skaffe seg lojalitet og støtte på bakgrunn av frykt for sanksjoner (Bolman og Deal 2010).

På samme måte som tildeling av budsjetter (”belønninger”) har betydningen for hva som slippes inn på beslutningsarenaene, viser vår empiri at ”trusselen” om sanksjoner fra fylkesmannen (”tvangsmidler”) også kan ha betydning for barnevernets beslutninger. Dette vil, slik vi ser det, gjelde både i forhold til hvilke saker som gis adgang til beslutningsarenaen og i forhold til hvilke saker som prioriteres iverksatt (Christensen og Jensen 2011 og Jacobsen

og Thorsvik 2013). På den ene side uttrykker alle våre respondenter at det er stort fokus på å unngå merknader fra fylkesmannen, men på den annen side er det allikevel "barnets beste" som er styrende. Trolig vil konflikt mellom disse to målene, "barnets beste" og å unngå merknader fra fylkesmannen, sjelden være en målkonflikt som blir satt på spissen, idet både fylkesmannen og kommunalt barnevern har samme overordnede målsetting. Vi finner at det er lite som tyder på at frykten for sanksjoner fører til store omprioriteringer i barnevernet. Imidlertid kan pålegg fra Fylkesmannen få den konsekvens at barnevernet favoriserer det som Fylkesmannen bemerker, på bekostning av andre saker slik som samarbeid og forebyggende arbeid (Christensen og Jensen 2011). Disse nedprioriterte oppgavene synes i følge teorien å tiltrekke seg mindre oppmerksomhet, og de får derfor mindre fokus i maktbildet, noe som kan føre til at overordnede mål ikke nås. I følge teorien vil det da være viktig for ledelsen å avdekke de maktfenomener som kan forekomme i forhold til indirekte makt og prøve å manøvrere best mulig i forhold til de filtrene som avdekkes for å sikre at overordnede mål nås (ibid 2011).

Oppsummering av indirekte makts betydning for barnevernets beslutninger

På bakgrunn av innhentet empiri finner vi at alle respondenter hevder at økonomi ikke påvirker barnevernets beslutninger og at alle respondenter jobber for å unngå merknader og pålegg fra Fylkesmannen. Etter vårt syn vil indirekte makt, både der hvor denne er tuftet på kontroll over belønninger og der hvor den er tuftet på kontroll over tvangsmidler, påvirke prioriteringene i barnevernet ved at de konkrete, lovpålagte oppgaver prioriteres, mens det som blir salderingsposten er de generelle, forebyggende oppgavene i samhandling med andre aktører.

5.3.3 Relasjonell makts betydning for beslutningene i barnevernet

Makt kan brukes åpent og direkte, men den kan også utøves gjennom å veilede, overtale eller fremme forslag. Innenfor den kommunale barneverntjeneste finnes det både formelle og uformelle beslutningsarenaer – ulike fagmøter, andre formaliserte treffpunkt, samt de mer uformelle beslutningsarenaene som består av mer eller mindre etablerte nettverk og samarbeidskonstellasjoner. Denne type arenaer fremstår i varierende grad som viktige i beslutningsprosessene, og relasjonell makt vil her kunne spille en ikke ubetydelig rolle for de beslutningene som fattes.

Måten tjenesten er organisert på har, i følge noen av våre respondenter, betydning for tilrettelegging og etablering av samarbeidsarenaer i beslutningsprosessene og av betydning m.h.t. hvem som inviteres inn til disse arenaene. Andre er av den oppfatning at dette har liten betydning. Noen viser også til at samorganisering eller –lokalisering er negativt for barneverntjenesten fordi det barnevernfaglige ikke får tilstrekkelig fokus. Saksbehandlerne

viser blant annet til at de møter hverandre for sjelden slik at barnevernfaglig kompetanse og spesialisering ikke blir tilstrekkelig prioritert. En av barnevernlederne sier:

Mange synes det ble tungt. Det var mange flere oppgaver vi måtte gjøre når vi ble omorganisert.(...) Mange tverrfaglige, faste møter – tidlig innsats hvor vi skulle ut til skoler og barnehager. Det førte ikke mer ressurser med og ikke flere folk. Det var tungvint slik vi var organisert over flere etasjer. Vanskelig å finne tak i hverandre. Barnevernsgruppen ble splittet. Vi satt på kontorer sammen med helsesøster og andre, vi hadde ikke noe med hverandre å gjøre. Taushetsplikten klarte vi ikke å overholde, vi hadde ikke noe sted å prate i telefonen. Vi satt mye på do. Etter hvert har vi fått fagdelte kontorer og vi er fortsatt over tre etasjer.

Saksbehandlernivået gir uttrykk for at organiseringen har begrenset betydning for jobben som utføres og beslutningene som fattes og viser til at tverrfaglige møter alltid har vært av sentral betydning i barnevernets beslutningsprosesser, uavhengig av organisering. Hun sier: *"Vi jobber likens som før."*

Den samme saksbehandleren gir samtidig uttrykk for at samorganisering har ført til fragmentering av barneverntjenesten og gir uttrykk for at alt var *"lettere før"* og at den nye organiseringen oppleves som om barneverntjenesten er delt opp i mange små enheter fordi de ansatte fysiske er plassert langt fra hverandre. Den nærheten de tidligere opplevde når de satt sammen, er borte. Dette standpunktet støttes av saksbehandlernivået i de andre kommunene vi intervjuet. I en av de andre kommunene viser saksbehandler til at samlokalisering med helsesøstrene byr på utfordringer fordi målgruppene til de to tjenestene til dels er svært ulike. Saksbehandleren viser blant annet til at barneverntjenesten ofte må forholde seg til mennesker i oppløsning som gråter, skriker, roper, slamrer med dører og utagerer. Hun mener derfor at en samlokalisering med helsesøstrene, hvor det av hensyn til de små barna er behov for ro, ikke er hensiktsmessig.

Ledelsesnivået er mer positive til samorganisering og samlokalisering, men støtter til en viss grad standpunktene til saksbehandlernivået. En av virksomhetslederne uttrykker dette slik:

Fra starten tenkte vi at virksomheten skulle samhandle i geografiske nettverk. Vi startet ut de første årene med å drive nettverkene. Lederne i bydelene uansett tjeneste skulle møtes og definere samarbeidsfordeler og samhandlingsutfordringer. Det sprakk etter en stund på grunn av at lederne selv sa at de mistet fagligheten vår hvis vi ikke får møtes vi som driver med det samme – da forvitret [vi] faglig sett.

På ledelsesnivå har det også blitt jobbet med insentiver for samhandling. I en av de andre kommunene sier virksomhetsleder:

(...)vi er klar over at vi har lagt oss på en ekstremvariant når det gjelder samarbeid/samhandling fordi en har så flat organisasjon. Og vi har slitt med hva skal være insentiver, vi er insentivdrevet, og hva skal være motivasjonen og gulerota for å tilstrebe samarbeid.

En annen virksomhetsleder sier: *”Ja, altså vi hadde en jækla tøff oppstart – den kulturbiten og å samle alle under samme tak og by på seg selv ut fra det vi har i verktøykassen, det var jaggu ikke enkelt og vi hadde masse støy etter to år.”* Støyen har lagt seg, og virksomhetslederen mener de har lyktes i sin målsetting: *”Det begynner å vippe ned. Men en trenger ikke være spåmann for å skjønne at når en slo på lyset så massivt som vi gjorde, og så og oppdaget vesentlig mye mer enn det vi ellers ville ha gjort.”*

Vår empiri viser imidlertid at selv om ikke alle er udelt positive til samorganisering og samlokalisering, anser alle samarbeid som viktig. Når ledelsen ønsker å styre samarbeidet i en bestemt retning eller mot bestemte aktører, har dette medført motstand. Hvordan ulike ledere selv prioriterer samarbeid har i denne sammenheng betydning. En av barnevernlederne sier:

Jeg tenker at selv om en hadde vært organisert under ulike ledere så kunne disse lederne hatt et tett samarbeid seg imellom. Det er ikke noe problem å få til hvis en bare vil. (...) men organiseringen kan være negativ dersom det er ulike ledere som ikke vil samhandle, og som ikke ser hensikt med å samhandle. Det er jo klart at det blir helt feil at det da ikke er felles leder. Alt er personavhengig. Det er helt klart.

Analyse av relasjonell makts betydning for barnevernets beslutninger

Vårt empiriske materiale tyder på at organisatoriske grep fra ledelsen ikke har fått den tilsiktede virkning idet samarbeidsarenaer og kommunikasjonsprosesser i for liten grad er formaliserte og virksomme. Alle våre respondenter forteller om uformelle samarbeidsarenaer. Vår empiri kan tyde på at saksbehandlere i barneverntjenesten registrerer at det har skjedd organisatoriske og strukturelle endringer, men at de i liten eller begrenset grad forholder seg til dette i det daglige. Dette kan føre til at allianser og nettverk videreføres eller etableres utenfor ønsket struktur, og at disse utgjør de sentrale samarbeids- og beslutningsarenaene slik at den organisasjonsmessige konteksten spiller en underordnet rolle for beslutningene (Bolman og Deal 2010). Særlig kan dette gjøre seg gjeldende når beslutninger må fattes under tidspress (Jacobsen og Thorsvik 2013). Beslutningsprosesser er, som vi har redegjort for ovenfor under drøftingen knyttet til direkte makt, ofte komplekse, og det å fremskaffe innspill og synspunkter fra aktuelle samarbeidsaktører, kan fremstå som tidkrevende. I slike situasjoner kan saksbehandler fremfor å lete etter den beste løsningen, lete etter en rutine, regel eller kjent løsning (Jacobsen og Thorsvik 2013). Vår undersøkelse viser at samorganisering og samlokalisering med sikte på å inkludere andre tjenester, kan ha medført at barnevernsansatte opplever at det blir for løse koblinger internt i barneverntjenesten og at dette i sin tur kan gå på bekostning av tjenestens faglighet og legitimitet. Saksbehandlernivået opplever at de fysisk sitter langt fra hverandre og at de ikke får diskutert saker tilstrekkelig internt. Dette kan være en av årsakene til at det har oppstått uformelle samarbeidsarenaer hvor

saksbehandlerne diskuterer saker i fora som ligger utenfor de fastlagte strukturene. Slike allianser og nettverk vil kunne ha betydning for beslutningene.

Alle våre respondenter ser imidlertid et behov for arenaer hvor de andre tjenesters kompetanse i større grad kan bli en del av beslutningsprosessen, både med hensyn til å definere mål og å vurdere alternative løsninger og konsekvenser av disse. Den fastsatte organiseringen er fordelaktig med tanke på at flere aktører trekkes inn i beslutningsprosessene, men kan også ha utilsiktede konsekvenser. Som allerede nevnt, kan fagligheten i barneverntjenesten svekkes. I tillegg kan det tenkes at samarbeidsaktører som burde vært inkludert i samorganiseringen/samløkaliseringen ikke inkluderes i prosessene, noe som kan føre til at samarbeid med disse kan bli redusert og marginalisert.

Også i forholdet mellom saksbehandlere og barnevernleder viser vår empiri sterke innslag av relasjonell makt. Det relasjonelle mellom saksbehandlernivå og ledernivå preges av en gjensidig avhengighet idet saksbehandler har jobbet med saken og har en klar anbefaling, men vedtak kan ikke fattes uten barnvernleders velsignelse. Ved gjensidig avhengighet kan aktørene gi eller nekte å gi noe den andre trenger eller ønsker. Dette er nærmere behandlet foran i tilknytning til kontrakter og bidrag/belønninger mellom over- og underordnet nivå, og vil ikke bli nærmere omtalt her.

Vår empiri kan tyde på at saksbehandlerne prøver å holde liv i eksisterende kommunikasjonsarenaer og kommunikasjonsformer internt og eksternt, samtidig som ledelsen har lagt opp til en mer formell endringsprosess. I følge teorien om relasjonell makt, vil hva som er gyldig viten eller sannheten i barnevernet, bli bestemt i diskusjonene som kommer til uttrykk i forbindelse med transformasjon av sosiale relasjoner, eksempelvis på ulike formelle og uformelle arenaer. Disse aktivitetene griper inn i hverandre og påvirker kontinuerlig de ulike aktørenes virkelighetsoppfatning (Christensen og Jensen 2011). I en relasjonell maktanalyse må vi derfor se på hva som gjensidig påvirker aktørene imellom, hva skjer med den enkelte aktørs forståelse av egen rolle, hvordan foregår diskusjonene og hvilken mening skapes i prosessene rundt en problemstilling, eksempelvis knyttet til samorganisering eller samløkalisering (ibid 2011).

Ledelsesnivået i våre caser uttrykker entusiasme og stor tro på de organisatoriske grepene som er gjort, men den ønskede virkning lar vente på seg. Vårt empiriske materiale tyder på at ledelsen også uttrykker en viss bekymring over dette. Overordnet ledelse og virksomhetsnivået i kommunene i vår undersøkelse synes imidlertid å ha klart å tydeliggjøre behovet for samarbeid. (ibid). Dette gjenspeiler seg også i vårt empiriske materiale i forhold til at ansatte ønsker samarbeid. Imidlertid kan det ut fra et relasjonelt perspektiv se ut som de ikke har lyktes i å tydeliggjøre dette i forhold til å skape nye virkelighetsoppfatninger knyttet til behovet for endring. En kommune har eksempelvis tatt noen strukturelle grep i forhold til å

etablere felles sosialt treffpunkt for de samorganiserte tjenestene slik at disse skal spise lunsj sammen, i stedet på de ulike kontorene, men dette har ansatte liten forståelse for. Vårt empiriske materiale kan derfor tyde på at det ikke er etablert tilstrekkelig enighet om hva som skal endres, hvor, når og hvordan dette skal skje (ibid). Dette fører til at flere av aktørene prøver å holde liv i en dialog knyttet til at de ønsker å ha det som før, ved å bruke forskjellige former for uformell kommunikasjon på kryss og tvers mellom aktørene. I tillegg er det etablert en del formelle aktiviteter. Disse uformelle og formelle aktivitetene vil således gripe inn og påvirke hverandre kontinuerlig, noe som vil skape nye virkelighetsoppfattelser. Alle aktørene har således en gjensidig og løpende påvirkning av hverandres oppfattelser av hva som skal gjøres eller ikke. Det kan for oss se ut til at ønsket forandring til en viss grad blokkeres av aktørene fordi de ser forandringene som en trussel mot deres fremtidige plassering i virksomheten (ibid 2011). Disse prosessene vil i følge teorien fortsette gjennom en strøm av aksjoner og reaksjoner, som vil skape nye virkelighetsoppfatninger hos aktørene. Til slutt vil aktørene finne et balansepunkt som gjør det mulig å treffe en eller annen beslutning som aksepteres av tilstrekkelig mange. For å finne dette balansepunktet er det viktig at ledelsen har et analytisk blikk for å forstå hva som foregår. Uten denne forståelse vil ledelsen i følge Christensen og Jensen (2011, 114) manøvrere i blinde og avskjæres fra muligheten til å utnytte sitt ledelsesmessige handlingsrom optimalt. Dette kan påvirke beslutningene i barnevernet fordi ubalansen kan føre til at aktørene har ulikt syn på hvem og hvilke saker som skal gis tilgang til beslutningsarenaene og hva som skal prioriteres.

Oppsummering av relasjonell makts betydning for barnevernets beslutninger

På bakgrunn av innhentet empiri, mener vi å kunne identifisere følgende funn som kan kategoriseres under relasjonell makt: Samorganisering/samløkalisering oppleves i ulik grad å ha betydning for beslutningene. Det finnes uformelle beslutningsarenaer som ikke er en del av den formelle strukturen. Barneverntjenesten anser samarbeidspartnere primært som informanter som gir bidrag til beslutningsgrunnlaget.

Refleksjon over ulike maktkilders betydning for barnevernets beslutninger

De ulike maktdimensjonene og maktkildene er alle viktige for å forstå maktforholdene i beslutningsprosessene i barnevernet. Vi har analysert maktforholdene med utgangspunkt i de tre maktdimensjonene vi anser som de mest sentrale i forhold til barnevernets beslutninger. Innefor disse ser vi at ulike kilder til makt gjør seg gjeldene med ulik styrke og ulikt innhold. Det synes som om de ansatte i barneverntjenesten i for liten grad er seg bevisst de ulike maktkildene som rent faktisk finnes og den dynamikken som oppstår når ulike maktkilder er i

spill. Beslutningene i barnevernet fattes både på formelle og uformelle arenaer, og det synes klart at beslutningskompetanse også ligger hos aktører som ikke har formell makt.

Maktforholdene knyttet til beslutningsprosessene og beslutningene i barnevernet er komplekse. Til tross for at lovteksten er klar, er det ikke lett å gi et enkelt svar på hvem som bestemmer hva. Selv om vi mener å ha tydeliggjort at alle maktdimensjonene som er benyttet i analysen er viktige, har vi ikke avdekket noen maktkamp eller fått opplysninger som gir grunnlag for å hevde at det foregår manipulasjon. Når vi ser på samlokalisering og samorganisering som grep fra ledelsen for å styrke samhandling, ser vi at dette i noen grad har lyktes, men at det er en krevende prosess å etablere nye samhandlingsstrukturer. Samarbeidsrelasjonene oppfattes som gode, selv om de tidvis utfordres av manglende/mangelfull rolleforståelse og forståelse av andre aktørers oppgaver, målsettinger og begrensninger.

Vi får innblikk i et system hvor ledelsen har makt sammen med de ansatte og ikke makt over dem. Respondentene i vår undersøkelse synes å ha ulike holdninger til, og opplevelse av egen makt. Når det gjelder makt i interaksjonen, hører vi at det er lagt opp til at alle ansatte har en rekke muligheter til å komme opp med ulike løsninger som kan benyttes og således har god anledning til å påvirke barnevernets beslutninger. Vi hører med andre ord mye om makt i det relasjonelle perspektivet.

Når beslutninger fattes, er det mye som er ukjent både for ledelsen og medarbeiderne, og tillit er påkrevd. Vi mener å se at det er gjensidig tillit mellom de som leder og de som blir ledet.

Vår empiri viser at barnevernets ansatte snakker sammen i ulike typer fora, både i fellesmøter og i grupper av ulike størrelser, internt i tjenesten og med andre aktører. Formelle og uformelle team og samarbeidsmøter benyttes både til informasjon, dialog, diskusjon og refleksjon.

Vi ser imidlertid at det er utfordrende for ledelsen å implementere de organisasjonsmessige endringene på en slik måte at den reelt påvirker aktørenes beslutningsatferd ved at de ønskede samarbeidsfora prioriteres foran de uformelle fora. Dette mener vi har sammenheng med manglende implementering og manglende "eierskap" på saksbehandlernivå til den nye organisasjonsformen.

6. Konklusjon og refleksjon

I arbeidet med å bedre oppvekstforholdene for barn og unge er barnevernet ofte avhengig av innsats fra, og samarbeid med, andre hjelpeaktører for å lykkes. Et godt samarbeid kan føre til at barnevernet tidlig klarer å fange opp barn og unge som har et hjelpebehov. I beslutningssammenheng kan et samarbeid også bidra til å belyse en sak fra flere sider, og samarbeid kan gi bedre og mer målrettede tiltak, da aktørene til sammen har et bredere spekter av tiltak å sette inn, enn det barnevernet har alene. Å samarbeide om et slikt oppdrag kan imidlertid være utfordrende. Vår masteravhandling har hatt som hovedfokus å belyse og drøfte hvordan faktorer som intern organisering i kommunene, samarbeidsaktørenes forpliktelser og interesser, og maktforhold, kan påvirke samarbeidet og barnevernets beslutninger. I dette kapittelet vil vi oppsummere våre hovedfunn. Gjennom dette vil vi besvare problemstillingen:

I hvilken grad har samarbeid med andre kommunale tjenester betydning for barnevernets beslutninger?

Målet har vært å gjennomføre en undersøkelse som kan gi innspill i arbeidet med å organisere og videreutvikle samarbeidet tjenestene imellom, for å bedre beslutningsprosessene/beslutningene til barnets beste. Vi vil derfor avslutningsvis presentere noen refleksjoner knyttet til våre funn.

6.1 Presentasjon av hovedfunn

Vi vil benytte vår teoretiske modell til å oppsummere våre hovedfunn:

Figur 4	Kategori	Teori overbygning NPM, Gowernance, Nettverk	Tema og hovedfunn
Betydning for barnevernets beslutninger	Struktur	Utforming av organisasjons- struktur, organisasjons- typologier, nettverksteori	<ul style="list-style-type: none"> Organiseringen medfører klarhet i fullmakter og struktur. Det synes som det er utviklet en hybrid organisasjon hvor et ekstra ledernivå er innført, men som ikke er tilstrekkelig formaliserte. Dette gir klarheter. Flere koordineringsmekanismer fungerer side om side, men skaper klarheter og utydelig mål. Kan synes som at ledelsen går i utakt med sine ansatte gjennom en vridning i koordineringsmekanismer fra standardisering av kunnskap til standardisering av resultater med fokus på telling og kontroll. Økt spesialisering gir økt formalisering Samhandlingsformen mellom aktørene kan synes for løst og svakt koordinert.
	Interessenter	Prinsipal/- agent teori stewardship teori Kontraktsteori Bidrag/- belønning og harmoni/- konflikt	<ul style="list-style-type: none"> Uklar kontraktstilnærming mellom overordnet og underordnet nivå kan gi utydelige og lite forpliktende kontrakter om hvordan målet skal nås, hva som forventes og hvilken effekt som skal oppnås. Felles krav til samarbeid og kompetansebygging i en kommune er et vellykket tiltak. I all hovedsak godt samarbeid mellom overordnet og underordnet nivå. Ubalanse i bidrags og belønningsbalansen grunnet rammebetingelsene i barnevernet kan ha ført til redusert bidrag i arbeidet med å nå overordnede mål. Forskjellige kontraktstilnærminger mellom tjenestene og blir for utydelig for aktørene. Fare for opportuniste og at tjenestene prioriterer ut i fra egen nytte og kortsiktige mål fremfor overordnede mål I all hovedsak godt samarbeid mellom tjenestene. Utfordringer knyttet til: 1) Tjenestene stiller opp ved egen nytte, ikke for langsiktige mål 2) ofte diskusjoner om hvem som har ansvar for hva 3) ulike forventninger til hverandre 4) barnevernet må fremstå med legitimitet og god kompetanse for å bli anerkjent og invitert inn. Dette påvirker samarbeidet. Bidrags- og belønningsbalansen synes å være i en negativ sirkel overfor enkeltaktører som har redusert sitt bidrag inn eller valgt å forlate koalisjonen. Alle disse forholdene kan påvirke barnevernets beslutninger
	Makt	Maktteori, beslutnings- teori	<ul style="list-style-type: none"> Flere maktdimensjoner og flere kilder til makt har betydning for beslutningene i barnevernet Det finnes både formelle og uformelle beslutningsarenaer Samarbeidsrelasjonene fremstår som gode, men utfordres av manglende/mangelfull rolleforståelse For liten bevissthet i forhold til egen makt og egne kilder til makt Hvem som er deltakere på ulike beslutningsarenaer styres i for liten grad Organisasjonsmessige endringer synes i liten grad å ha påvirket aktørenes beslutningsatferd

Oppsummering av funn

Det kan virke som et paradoks at NPM-inspirerte reformer som i utgangspunktet skulle føre til mindre byråkrati, kan ha vist seg å skape et kontrollbehov som på mange måter krever et like stort byråkratisk apparat som ved tradisjonell sektororganisering. Fragmentering ser også til å være en utilsiktet effekt av NPM-reformer. Bak NPM ligger kritikken om et behov for fornying og forbedring av en ineffektiv offentlig sektor. Effektivitet i offentlig sektor er viktig, men dette må likevel balanseres opp mot andre hensyn som for eksempel faglige hensyn.

Kommunene vi undersøkte har alle valgt å samorganisere og/eller samlokalisere sin barneverntjeneste med andre kommunal tjenester. Slik vi ser det, betyr dette at kommunene har tatt inn over seg at NPM-inspirerte reformer, med sitt fokus på kostnadseffektivitet, ikke alltid tar høyde for fragmentering og samordningsvansker mellom tjenester. Ettersom enhetene er blitt større og mer komplekse, har kommunene kompensert med nye ledernivåer inn i virksomheten. Disse ledernivåene er imidlertid ikke tilstrekkelig formalisert. Dette ser ut til å gi uklarheter både i forhold til fullmaktsstruktur og organisasjonsmessig struktur. Videre viser vår undersøkelse at ulike koordineringsmekanismer kan gi manglende eller mangelfull implementering og samordning av samlokalisering/samorganisering. Selv om implementering ofte er en møysommelig prosess, mener vi likevel å se at årsaken til manglende implementering ikke bare handler om fagbyråkratiets antatte motstand mot endringer. Slik vi ser det kan dette i like stor grad kan handle om at overordnet nivå går i utakt med sine ansatte både når det gjelder mål og koordineringsprosesser. Når det som kan telles får større fokus enn faglige mål og standarder, kan kløften mellom fag og administrasjon fort bli stor. Mye av den erfaringsbaserte kunnskapen mange barnevernsarbeidere innehar, lar seg ikke koordinere gjennom standardisering. For at de ansatte og ledelsene skal gå i takt tror vi at fokuset i større grad må flyttes fra måling av målbare resultater til koordineringsmekanismer som bidrar til mer helhetsforståelse og diskusjon omkring de barrierene som hindrer samhandlingen mellom tjenestene. Spørsmålet blir da hvordan man best kan koordinere på en måte som underbygger overordnet måloppnåelse om helhetlig tankegang i forhold til saksgang og tiltak. En måte å gjøre dette på kan være å tilrettelegge for enheter som fanger opp mest mulig av en helhetlig arbeidsoppgave. Det vil si at enheten bør integrere så mange funksjoner som mulig av det som trengs for å gi brukeren de nødvendige tjenester det er behov for.

Selv om dette viser økt bruk av koordineringsmekanismer med standardisering av resultater, tror vi ikke at dette foreløpig gir grunnlag for å hevde at våre kommuner beveger seg tilbake til en mer tradisjonell hierarkisk organisasjon med mer omfattende lederstruktur. Vi vil likevel hevde at innføring av flere nivå indikerer at kommunene til en viss grad beveger seg bort fra

den flate organisasjonsformen med sine lokale tilpasninger og over mot mer sektoriserte tilpasninger i en hybridisert organisasjonsform.

Som vi ser, eksisterer det flere ulike koordineringsmekanismer side om side. Vår analyse gir oss imidlertid en indikasjon på at standardisering av resultater etter hvert er blitt den mest fremtredende koordineringsmekanismen både i kommunen som organisasjon, men også innad i de ulike virksomhetene. En risiko ved dette er at det som ikke er mulig eller vanskelig å måle, tillegges mindre betydning – ”if you can’t count it, it doesn’t count”. Dette kan føre til at virksomhetslederen, som har en viktig koordineringsrolle, går i utakt med sine ansatte, og at de reelle målene forblir utydelige for de ansatte. Samordningen får ikke den effekten den skulle ha hatt, tjenestene jobber som før, og barnevernets beslutninger blir i liten grad påvirket av om tjenestene er samorganiserte.

Vi mener at det er grunn til å hevde at det eksisterer et spenningsfelt mellom de ulike koordineringsmekanismene i barnevernet i våre kommuner. Det er således viktig å være bevisst på hvordan dette kan påvirke de eksisterende former for organisering og koordinering av de beslutninger som fattes overfor brukeren. Økt spesialisering og innføring av standardisering av arbeidsprosesser og resultater i barnevernet kan likevel ikke utelukkende ses på som negativt. Som vår empiri viser, var også dette noe flere av de ansatte ønsket. Innføring av mer ”instrumentelle” koordineringsmekanismer må imidlertid skje innenfor et godt samspill med, og en gjensidig tilpasning til, de refleksjoner og begrunnelser som de ansatte har for de handlinger som gjøres.

Etter vårt syn kan manglende formalisering av organisasjonsform få utilsiktede konsekvenser i form av pulverisering av ansvar, uklartheter, ineffektivitet og utrygghet for ansatte. Dette kan påvirke barnevernets beslutninger.

Alle våre kommuner har nedfelt mål om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester i sine styringsdokumenter. Utover de organisatoriske grepene som er drøftet over, fremstår styringskontraktene i kommunene knyttet til dette målet som utydelig og lite forpliktende for tjenestene. Kontrakten mellom overordnet og underordnet nivå i kommunen kan således fremstå som uklar for tjenestene, både med tanke på hvordan mål skal nås, hva som konkret forventes av tjenestene og hvilken effekt som skal oppnås. En kommune har imidlertid, etter vårt syn, kommet noe lengre i forpliktelsen enn de to andre kommunene, gjennom grep knyttet til samarbeidsplikt for tjenestene i et kommunestyrevedtak, i tillegg til at det i styringsdokumentene er et tydelig krav til at alle tjenester skal delta i felles kompetansebygging med påfølgende oppfølging.

Utydelige kontrakter kan medføre at overordnede mål ikke nås. Det kan tyde på at kommunen i all hovedsak styrer enhetene med formelle kontrakter inspirert av NPM-tenkning med klare

mål og virkemidler og med vekt på formalisering og kontrakter i styringsrelasjonen. Imidlertid er det ingen tydelige krav og virkemidler knyttet til overnevnte mål. En risiko ved dette er at målet drukner i alle andre viktige gjøremål. At kommunen ikke har tydeliggjort dette målet, kan imidlertid også tyde på at målet er vanskelig operasjonalisere. Av den grunn har overordnet nivå valgt en mer relasjonell tilnærming og overlatt til tjenestene selv å definere hvordan dette målet skal nås. Denne måten å styre på er inspirert av en governance-lignende tilnærming til samarbeidet, og hvor nettverk har en sentral plass.

Uansett tilnærmingstype tyder vårt empiriske materiale på at kontrakten fremstår som utydelig for underordnet nivå. Så lenge forpliktelsene og kontraktstilnærmingen er uklare er det fare for at tjenestene i en hektisk hverdag ikke prioriterer målet så høyt som overordnet nivå ønsker, og at overordnede mål drukner i alle andre viktige gjøremål. Dette i tillegg til at barnevernet opplever rammebetingelsene som utfordrende tyder på at tjenestene står overfor en krevende prioriteringssituasjon, og de får ikke jobbet slik de kunne ha ønsket. De må prioritere de lovpålagte oppgavene og oppfølging av Fylkesmannens merknader og avvik, noe som kan gå på bekostning av andre viktige oppgaver som systematisk informasjonsvirksomhet og relasjonsbygging overfor andre tjenester, forebyggingsarbeid og systematisk rutinearbeid og fagutvikling. Som en av våre respondenter sier, så går det ikke to liter i et litermål. Det vil, slik vi ser det, være en fare for at de kortsiktige målene går på bekostning av de langsiktige målene knyttet til tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. Vår analyse kan tyde på at barneverntjenestene har redusert sine bidrag knyttet til å nå overordnede mål. Vår undersøkelse gir ikke svar på om ubalansen også kan ha ført til at flere ansatte har valgt å forlate koalisjonen.

I og med at kommunene har gitt få føringer knyttet til overordnede mål, kan det som nevnt, synes som at overordnet nivå har overlatt til tjenestene å bestemme hvordan målet skal nås. Så lenge det er opp til samarbeidsaktørene selv å bestemme sin innsats og forpliktelse, er det en fare for at tjenestene vil prioritere et samarbeid ut i fra egen interesse og ikke i forhold til overordnede mål og interesser. For å prioritere disse målene, kan det synes som at belønningen og insentivene er for svake i forhold til innsatsen som må ytes. Vår undersøkelse tyder videre på at samarbeidet mellom tjenestene blir påvirket av hvor godt tjenestene og de ansatte kjenner hverandre. Der hvor tjenestene har *liten kjennskap* til hverandre, kan det synes som at tjenestene har en formell tilnærming til samarbeidet ut i fra hva de er forpliktet til i lovverket. Der hvor tjenestene kjenner hverandre og har tett kontakt, så kan det synes som at det er i ferd med å etablere seg en relasjonell kontraktstilnærming i samarbeidet. Tjenestene er aktive i kontrakten, stiller opp for hverandre og har hele organisasjonens mål for øye slik at alle tilstreber barnets beste i et helhetlig perspektiv.

Alt i alt tyder vår undersøkelse på at det er et godt samarbeid mellom tjenestene, men at det er noen forbedringsområder knyttet til samarbeidsrelasjonen. En utfordring som nevnes av alle respondenter er at alle tjenestene i en travel hverdag vurderer egennytten av samarbeidet og må prioritere egne oppgaver fremfor å tenke helhet i oppgaveløsningen. En annen utfordring er at det ofte er diskusjoner samarbeidspartnerne i mellom, i forhold til hvem som har ansvar for hva. Dette henger sammen med at respondentenes erfaringer med at det ofte er misforståelser og misnøye fordi tjenestene har ulike forventninger til hvem kan gjøre hva i samarbeid. Spesielt forventningene til hva barnevernet kan utrette synes uklart for samarbeidsaktørene. I tillegg er det viktig for barnevernet å fremstå med legitimitet og profesjonalitet for å bli etterspurt av andre tjenester. Disse forholdene kan ha ført til at det har utviklet seg ulike samarbeidsrelasjoner mellom barnevernet og de øvrige tjenestene. Slik vi forstår våre respondenter har noen tjenester valgt å redusere sitt bidrag på grunn av overnevnte og samarbeider kun når det er høyst nødvendig, mens andre igjen har trukket seg helt ut av samarbeidet.

Til tross for at respondentene melder om et godt samarbeid i kommunen, er vi usikre på om dette samarbeidet er tilstrekkelig for å nå overordnet mål om tidlig innsats, forebygging og koordinerte tjenester. Samarbeidet mellom aktørene er, slik vi ser det, preget av en viss grad av vilkårlighet, og for noen tjenester, lite systematisk. I dette ligger en fare for at hverken barneverntjenesten eller andre tjenester klarer å få de riktige aktørene på banen til rett tid for å sikre barn og familier gode og koordinerte tjenester. Når også overordnet nivå er utydelig i sin kontraktstilnærming og forventninger, er det slik vi ser det stor fare for at tjenestene prioriterer ut i fra egne interesser og tjeneste og ikke overordnede mål.

Vår undersøkelse og analyse viser videre at ulike maktkilder og ulike dimensjoner av makt kan ha betydning for beslutningene i barnevernet. Gjennom maktanalyser knyttet til direkte makt, indirekte makt og relasjonell makt, finner vi at alle disse maktdimensjonene gjør seg gjeldende i beslutningsprosessen, men med ulik styrke og ulikt innhold.

Maktforholdene knyttet til beslutningsprosessene og beslutningene i barnevernet er komplekse. Til tross for at lovteksten er klar, er det ikke lett å gi et enkelt svar på hvem som bestemmer hva. Det synes som om de ansatte i barneverntjenesten i for liten grad er seg bevisst de ulike maktkildene som rent faktisk finnes og den dynamikken som oppstår når ulike maktkilder er i spill. Beslutningene i barnevernet fattes både på formelle og uformelle arenaer, og det synes klart at beslutningskompetanse også ligger hos aktører som ikke har formell makt/posisjonsmakt.

Vi mener å ha tydeliggjort at alle maktdimensjonene slik de er fremstilt her er viktige. Vi har imidlertid ikke avdekket noen maktkamp eller fått opplysninger som gir grunnlag for å hevde at det foregår manipulasjon. På den annen side gir uklarheter knyttet til beslutningsprosesser

rom for opportuniste og utfordringer knyttet til motmakt. Når vi ser på samlokalisering og samorganisering som grep fra ledelsen for å styrke samhandling, ser vi at dette i noen grad har lyktes, men at det er en krevende prosess å etablere nye samhandlingsstrukturer. Samarbeidsrelasjonene oppfattes som gode, selv om de tidvis utfordres av manglende/mangelfull rolleforståelse og forståelse av andre aktørers oppgaver, målsettinger og begrensninger.

Vi har fått innblikk i et system hvor ledelsen har makt *sammen* med de ansatte, og ikke makt *over* dem. Informantene har ulike holdninger til, og opplevelse av, egen makt. Vår undersøkelse kan tyde på at saksbehandlernivået i for liten grad har et bevisst forhold til egen makt. Når det gjelder makt i interaksjon, hører vi at det er lagt opp til at alle ansatte har en rekke muligheter til å komme opp med ulike løsninger som kan benyttes, og at de således har god anledning til å påvirke barnevernets beslutninger. Vi hører med andre ord mye om makt i det relasjonelle perspektivet.

Når beslutninger fattes, er det mye som er ukjent både for ledelsen og medarbeiderne, og tillit er påkrevd. Vi mener å se at det er gjensidig tillit mellom dem som leder, og de som blir ledet. Vår empiri viser at barnevernets ansatte snakker sammen i ulike typer fora, både i fellesmøter og i grupper av ulike størrelser, internt i tjenesten og med andre aktører. Formelle og uformelle team og samarbeidsmøter benyttes både til informasjon, dialog, diskusjon og refleksjon. Vi ser imidlertid at det kan være utfordrende for ledelsen å implementere de organisasjonsmessige endringene på en slik måte at de reelt påvirker aktørenes beslutningsatferd gjennom at ønskede samarbeidsfora prioriteres foran uformelle fora. Dette mener vi har sammenheng med manglende implementering av, og manglende "eierskap" til, de nye organisasjonsformene og de nye samarbeidsstrukturene.

6.2 Refleksjoner

Som vi har redegjort for i teorikapittelet, anser vi at formålet med en organisasjonsstruktur er at den skal bidra til at organisasjonen makter å utvikle en tilfredsstillende effektivitet og kvalitet. Strukturen i en organisasjon må slik sett utformes ut fra det endelige målet, i forhold til omgivelsene organisasjonen skal fungere i, medarbeidernes kvalifikasjoner og tilgjengelige ressurser. I dette er det viktig at tjenestene følger opp at ansatte har riktig kompetanse, at riktige ansatte er til stede på beslutningsarenaen, at ansatte har kjennskap til aktuelle samarbeidstjenester og regelverket, og at fagpersoner som primært arbeider med voksne, har tilstrekkelige rutiner til å fange opp utsatte barn og unge.

Kommunens overordnende struktur gir, slik vi ser det, redusert vertikal spesialisering på grunn av flatere strukturer med større ansvar og myndighet knyttet til de ulike stillingene. Som vi har sett representerer strukturen i en organisasjon til en hver tid et forsøk på å løse

vedvarende og grunnleggende spørsmål knyttet til spenninger og dilemmaer i organisasjonen. Ved å identifisere de ulike dilemmaene, og hvordan organisasjonen takler disse, vil man bedre kunne vurdere om strukturen er egnet til å løse de oppgaver organisasjonen er satt til. Når strukturen, fullmaktene og koordineringsmekanismene fremstår som uklare og ufullstendige, vil det være viktig å sørge for tilstrekkelig koordinering og formalisering av den strukturen som reelt er etablert. Dette vil, slik vi ser det, bidra til å tydeliggjøre ytterligere hvordan ansvar og myndighet er fordelt, hvilke oppgaver organisasjonen har og hvordan disse koordineres. Ved hjelp av en tydeligere formell organisasjonsstruktur som gjenspeiler den reelle strukturen i organiseringen oppnås fokus, koordinering og stabilitet. Dette vil kunne forhindre dobbeltarbeid eller at oppgaver ikke blir glemt, samt at det skaper en større effektivitet i organisasjonen i og med den enkelte kan fokusere på sine spesifikke oppgaver.

Slik vi ser det, kan også økt formalisering og spesialisering i barnevernet være viktig når formålet er å effektivisere for å kunne gi *flere* barn mer *lik* hjelp. Dette forutsetter at det er balanse mellom det som er kostnadseffektivt og faglig ”godt nok”. Likevel vil det være vanskelig å innføre et system som gjør at ”one size fits all”. Oppsplitting i flere enheter og koordinering av arbeidsprosesser fordrer likevel at den enkeltes arbeidsoppgave settes inn i en totalsammenheng som gjør at den rollen man spiller i arbeidet mot et felles totalmål blir tydeligere. Det er vanskelig å se for seg at man kan få noen synergier av effektivisering dersom kompetanse og aktivitet er spredt og fragmentert, uten strukturer som ivaretar samordning og strategisk planlegging. Det er imidlertid viktig at overordnet og underordnet nivå er bevisst disse utfordringene slik at de kan iverksette ulike koordineringstiltak for å sikre god horisontal og vertikal samordning.

Når overordnet nivå gir oppgaver til tjenestene, vil det videre, slik vi ser det, være viktig både å formidle hvilket mål organisasjonen har og hva som forventes av hver enkelt tjeneste for å nå målene. Samtidig vil det også være nyttig å kontrollere at oppgavene blir løst tilfredsstillende. I dette er det naturlig å sørge for systemer som både måler aktivitet og resultat. Dette bør kontraktene, som et minimum, regulere. Om overordnet nivå velger den ene eller andre kontraktstilnærmingen, er det videre viktig at partene er enige om målet og har avklarte og realistiske forventninger til hverandre. Å etablere en fast samhandlingsstruktur slik at tjenestene blir kjent med hverandres profesjoner, roller og ansvarsområder, gjerne med felles kompetansebygging, er grep som synes å ha suksess i en av våre kommuner. Slike tiltak kan bidra til å sikre eierskap og en felles plattform i forhold til overordnede mål. Kontrakten mellom involverte aktører bør således være helhetlig og forpliktende. I dette ligger at tjenestene må ha tid, rom og verktøy til å kommunisere med hverandre, gjøre mer av de riktige oppgavene og mindre av de unyttige oppgavene relatert til å nå overordnet mål. Først når det er forankret i ledelsen og blant alle som har et ansvar, og det er sikret nødvendige

prioriteringer, vil planene og kontraktene, slik vi ser det, være et godt verktøy for samhandling.

Videre kan det være viktig for kommunene å gjøre en avveining av hvor kompleks organisasjonen er. Dersom det er små og oversiktlige systemer hvor alle tjenestene kjenner hverandre, og som samtidig har omforent forståelse for samarbeidet, vil brukerne kunne fanges opp og følges opp uten at det utarbeides konkrete rutiner for samarbeidet. Svakheten med slike uformelle kontrakter er at de ofte er personavhengig, og at samarbeidet er tuftet på relasjonen mellom aktørene. I større og mer kompliserte organisasjoner hvor ikke alle kjenner hverandres like godt, vil det å tufte samarbeidet på uformelle kontrakter være mer utfordrende. I så fall kan det være viktig for overordnet nivå å ha en hardere tilnærming i styringen av enhetene slik at samarbeidet forplikter mer tjenestene imellom.

Kommuner med et formelt kontraktsregime bør, slik vi ser det, vurdere å etablere styringsmessige tiltak knyttet til samhandlingen, da det er fare for at agentene seg imellom opptrer opportunistisk. Slike tiltak kan være å ha oversikt over hvilke strukturerte samarbeidsfora som er etablert, målet og innholdet i disse, om planlagte møter blir avholdt og om de forventede aktører møter. Overordnet nivå bør i en slik tilnærming følge opp dette i alle virksomheter hvor samarbeid forventes, med styringssignaler og internkontrollsystemer som etterspør effekten av samarbeidet. Helsetilsynets landsomfattende kontroll med samarbeidsaktører på kommunalt nivå (2008) anbefaler en slik tilnærming. Rapporten viser blant annet til viktigheten av å tilrettelegge et internkontrollsystem som fanger opp risiko for svikt og forebygge svikt. Dette betyr at overordnet nivå og ledelsen av tjenestene skal vite hvor i tjenesteutføringen det kan svikte. Videre heter det at det er viktig for en kommune å følge med om tiltak som gjennomføres har ønsket effekt. Alle tjenestene har i sitt lovverk krav til internkontroll. Kommunens ledelse har i dette et overordnet ansvar i forhold til at alle tjenester har en felles forpliktelse knyttet til at barn fanges opp i tide og følges opp før det blir for sent. En fare ved en slik tilnærming er imidlertid at de ulike aktørene føler at handlingsrommet er blitt snevret inn, og at det styres i smått og ikke i stort, noe som igjen kan medføre ytterligere motstand mot endring.

Dersom forventningene til et samarbeid ikke blir nedfelt i konkrete styringsmål, er det viktig at de følges opp gjennom forventninger knyttet til et relasjonelt kontraktsregime og en nettverkslignende samarbeidsform. De relasjonelle kontraktene mellom tjenestene kan være et virkemiddel for å fremme disiplinert dialog og avklarte maktforhold mellom ulike aktører. Kontraktene må gi fordeler til alle slik at ingen interessenter kommer i en avmaktssposisjon.

Vi er klar over at i alle organisasjoner vil en møte motstand mot endringer, men motstand, slik vi ser det, reduseres gjennom inkluderende prosesser knyttet til blant annet arbeidsmåter og organisering. Ansatte kan være nyttige bidragsytere både i forhold til å utarbeide konkrete mål

og resultatmål, og involvering vil bidra til et bedre eierskap til kontraktene som inngås og beslutningene som fattes. Slike arenaer kan også betraktes som nettverk som ivaretar en mer langsiktig oppgave hvor komplekse problemstillinger skal løses. Nettverk er uformelt organisert og styres gjennom spilleregler som partene har diskutert seg fram til. Slike spilleregler bidrar til å skape tillit og god kommunikasjon mellom partene noe som vil redusere usikkerheten. Imidlertid tror vi at noen bør få en styringsrolle for å sikre at nettverkene er operative, og jobber mot de målene som overordnet nivå har satt, samtidig som at balansen knyttet til fleksibilitet, læring og utvikling blir viktig å opprettholde (Busch et al. 2011).

I følge teorien er det viktig for ledelsen å avdekke hvilke maktfenomener som kan forekomme og prøve å manøvrere best mulig i forhold til de filtrene som avdekkes, for å sikre at overordnede mål nås (Christensen og Jensen 2011). Vår empiri viser at det kan være viktig å være bevisst sin egen maktposisjon, og at både direkte, indirekte, relasjonell makt og de øvrige maktdimensjonene kan ha betydning for de beslutningene som fattes. Gjennom ulike grep kan ledelsen påvirke både maktforholdene og beslutningsprosessene, og sikre at saker blir så godt opplyst som mulige før beslutningene fattes, eksempelvis gjennom å ha et bevisst forhold til hvem som skal delta på de ulike beslutningsarenaene. Det å være bevisst på at både ressurssituasjonen i barnevernet og Fylkesmannens pålegg kan bidra til å påvirke barnevernets beslutninger på lang sikt er, slik vi ser det, også viktig. Konsekvensen er at barnevernet og tjenestene kan favorisere det som er pålagt på bekostning av andre viktige områder slik som samarbeid og forebyggende arbeid (Christensen og Jensen 2011). Disse nedprioriterte oppgavene synes i følge teorien å tiltrekke seg mindre oppmerksomhet, og de får derfor mindre fokus i maktbildet, noe som kan føre til at overordnede mål ikke nås.

Det kan for oss også se ut som at ønsket forandring knyttet til samorganisering og samlokalisering til en viss grad kan blokkeres av aktørene fordi de ser forandringene som en trussel mot egen fremtidige plassering i virksomheten (Christensen og Jensen 2011). I dette er det viktig å forstå hva som foregår. Uten denne forståelse vil ledelsen, i følge Christensen og Jensen (2011), manøvrere i det blinde og avskjæres fra muligheten til å utnytte sitt ledelsesmessige handlingsrom optimalt.

6.3 Avslutning

Konsekvensene av å omorganisere og samlokalisere, uten å involvere, tydeliggjøre, forankre og implementere, kan, slik vi ser det, føre til at tjenestene fortsetter å jobbe som før – og derav vår tittel «*Keiserens nye klær?*» Følgen vil være at tjenestene fortsetter å fremstå som fragmenterte, noe tilfeldig og uten tilstrekkelig systematisk koordinering. Dette kan føre til at

det ikke er behovet brukeren har, men hvilken instans brukeren møter som er avgjørende for hvilket tilbud som gis.

Tittelen « *Keiserens nye klær?* » kom til underveis i vårt arbeid, og den er et produkt av våre funn. Vi hadde en antakelse om at jo bedre strukturert og samkjørte aktørene er, jo bedre beslutninger kan fattes for å hjelpe barn og familier i sårbare situasjoner. Antakelsen har, slik vi ser det, kun delvis slått til. Vi har gjennom ulike perspektiver og teorier drøftet både sammenfallende og ulike tema knyttet til forhold som fremmer og hemmer samhandlingen. Våre kommuner har, slik vi ser det, gjort en del strukturelle og relasjonelle grep knyttet til samhandling, men våre funn tyder på at kommunene fortsatt har en vei å gå i forhold til å samkjøre og strukturere samhandlingen for å bedre beslutningene til barnets beste.

I erkjennelsen av at vi kun har drøftet status og utfordringer i 3 av 428 landets kommuner tar vi forbehold om at situasjonen i andre kommuner kan fremstå annerledes. Det har ikke vært oppgavens mål å generalisere, men heller å bevisstgjøre, og gi innspill i arbeidet med å organisere og videreutvikle samarbeidet tjenestene imellom, for å bedre beslutningsprosessene/beslutningene til barnets beste. Kommune-Norge er mangfoldig, det er både store, middels og små kommuner, og ingen er like. Det kan være at de større kommunene i større grad har latt seg påvirke av NPM-inspirerte reformer med de fordeler og ulemper dette har, enn mindre kommuner. Samtidig vet vi at mange av landets småkommuner har inngått interkommunalt barnevernssamarbeid med andre, noe som også kan medføre både fordeler og ulemper. Å bygge erfaring, høste av hverandre og evaluere slike tiltak underveis vil, slik vi ser det, være viktige bidrag i arbeidet med å videreutvikle samhandlingen for å gi gode tjenester til barn, unge og deres familier.

I og med at mange kommuner er i gang med ulike omorganiseringsprosjekter ville det også vært ønskelig med et større forskningsprosjekt som kunne bidra til å identifisere effekten av ulike måter å organisere tjenesteapparatet på, og komme med innspill knyttet til forhold som hemmer og fremmer god samhandling mellom tjenestene.

7. Litteraturliste

- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks. Adding value to Public Organizations*. Washington D.C, Georgetown University Press.
- Bakka, F.J., Fivelsdal, E. & Nordhaug O. (2004). *Organisasjon og ledelsen*. Oslo, J.W. Cappelens forlag AS.
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2010). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (4. utgave). Oslo, Gyldendal akademisk.
- Bunkholt, V. & Larsen, E. (1997). *Et faglig og metodisk barnevernsarbeid – hva kan det være?* I Bunkholdt V. & Larsen E. (red.) *Metodisk Barnevernsarbeid*. Fokus på forståelse, sammenheng og tiltak. Oslo, Tano.
- Busch T., Johansen E. & Vanebo J.O. (2006). *Endringsledelse i det offentlige*. (3 utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Busch, T., Dehlin, E. & Vanebo, J.O. (2010). *Organisasjon og organisering* (6. utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Busch T., Johnsen E., Klausen K.K. & Vanebo J.O. (red) (2011). *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2011). *Nye trender i offentlig ledelse*. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. utgave) Oslo, Universitetsforlaget.
- Busch, T. & Vanebo, J.O. (2011). *Bestiller-utfører-modellen: Ufordringer og problemområder*. I: Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 23 (3), (s 215-226).
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2003). *Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice*. *Public Organization Review: A Global Journal* 2003, Vol. 3 (1), (s 3-28).
- Christensen, S. & Jensen P.E.D. (2011). *Kontrol i det stille: Om magt og ledelse* (3 utgave). Frederiksberg, Samfundslitteratur.
- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (4. utgave). Oslo, Gyldendal Akademiske.
- Davis, J.H., Donaldson, L. & Schoorman, D.F. (1997). Towards a stewardship Theory of Management, *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 1, (s 20-47).

- Davis, H. & Walker, B. (1999). Perspectives on Contractual Relationships and the Move to Best Value in Local Authorities. *Local Government Studies*, Vol.25, No. 2, (s 16-37)
- Engelstad, F. (1999). *Maktbegrepet etter Max Weber*. I Engelstad, F. (red.) *Om makt: Teori og kritikk*, (s 15-78). Oslo, Ad. Notam Gyldendal AS.
- Fimreite, A. L. & Lægreid, P. (2013). Den komplekse forvaltningen. I *Stat og Styring* 01/2013 (s 29).
- Glosvik, Ø. (2002). Nettverksomgrepet. *Paper til Blømingsseminaret, nettverket for regional politikk og planlegging*. Walaker hotell, Solvorn, 14.- 15. mai 2002.
- Haga, G. (2011). *Kontrollen med maktutøvelsen i en fragmentert styringsstruktur*. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. Utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991, (s 3-19).
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utgave). Kristiansand, Høyskoleforlaget
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer: Innføring i organisasjon og ledelse* (2. utgave). Fagbokforlaget, Bergen.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer: Innføring i organisasjon og ledelse* (4. utgave). Fagbokforlaget, Bergen.
- Jensen, L. & Sørensen E. (2004). *Nettverk – fra vilkår til verktøy for styring og demokrati. Politica*, 36 årg. nr 2, (s 125-142). London, Sage.
- Klausen, K.K. (2011). *Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolningsramme for reformer*. I: Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. Utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Klijin, E. H. (2003). *Networks and governance: A perspective on public policy and public administration*. I Salminen, A. (red.) *Governing Networks*, Amsterdam, IUS Press.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Notam Gyldendal.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2. utgave). Oslo, Gyldendal Akademiske.
- Kvello, Ø & Wendelborg C. (2003). *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge: Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Rapport Nord-Trøndelagsforskning 2003/2. Steinkjer.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: The Theory of Management Policy* Series. Englewood, NJ 07458, Prentice-Hall Inc.

- Nielsen Ry, J. C. & Repstad, P. (2006). *Når mauren også skal være ørn*. I: Nyeng & Wennes (red.) *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring* (s 245-276). Oslo, Cappelen akademisk forlag.
- Nyeng, F. & Wennes, G. (red.) (2006). *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo, Cappelen akademisk.
- Nyeng, F. (2010). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo, Abstrakt forlag.
- Opstad, L. (2012). *Økonomistyring i offentlig sektor* (1 utgave). Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis*. (3. utgave). *NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: Kvalitative metoder i samfunnsfag* (4. utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (2. utgave). Bergen, Fagbokforlaget.
- Roos, G., Von Krogh G., Roos J. (2010). *Strategi - en innføring*. (5. utgave). Bergen, Fagbokforlaget.
- Sand, I. J. (2004). *Stat og ledelse i det polycentriske samfund*. I Pedersen, Dorthe (red.) *Offentlige ledelse i managementstaten*. København, Samfundslitteratur.
- Similä, J. O. (2006). *Kontraktsledelse: Et skritt på veien mot bedre konkurranseevne*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Similä, J. O. & Westernen, K. I. (2012). *Samhandlingsreformen – styring og organisering*. Arbeidsnotat 45. Steinkjer, Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Nettværksstyring: Fra government til governance* (1. utgave). Roskilde, Universitetsforlag.
- Tranøy, B. & Østerud, Ø. (2001). *En fragmentert stat?* I Tranøy, B. & Østerud, Ø. (red.) *Den fragmenterte staten: Reformen makt og styring*. Oslo, Gyldendal.
- Vanebo, J.O. (2011). *Institusjonell ombygging av staten og offentlig sektor*. I: Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (red.) *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. utgave). Oslo Universitetsforlaget.
- Weber, M. (1971). *Makt og Byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.

Wennes, Grete (2006). *Jakten på den avhengige variabel: Om kvantitative idealer i ledelsesforskning og case-studier som alternativ*. I Nyeng og Wennes (red.) *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring* (s 88-119). Oslo, Cappelen akademisk forlag.

Wiborg, L. H. (2010). *Mellom barn og budsjett*. Oslo, Kommuneforlaget.

Offentlige publikasjoner og dokumenter:

Barnevernspanelet rapport (2011). Barnevernpanelet. Oslo, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, september 2011.

NOU 1999:10. (1999). *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/1999/nou-1999-10.html?id=141625>

NOU 2004:2. (2004). *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/nouer/2004/nou-2004-2.html?id=383676>

NOU 2009:22. (2009). *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Oslo, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Kommunenes Sentralforbund (2010). *Erfaringer med flat struktur*. Rapport nr R6628 Agenda Kaupang, 3.5.2010.

Rundskriv Q 16-2013 (2013). *Forebyggende innsats for barn og unge*. Oslo, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Statens helsetilsyn (2009): *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid*. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn. Rapport 5/2009.

Lover og forskrifter:

Barnevernloven (1992). «Lov om barneverntjenester» [Online], Tilgjengelig: <http://www.lovdatab.no/all/nl-19920717-100.html>

Elektroniske artikler:

Engelstad F. (2003). Det samfunnsvitenskaplige fakultet, publikasjon "Hva er makt". 11.04.03. *Institutt for samfunnsforskning og Makt- og demokratiutredningen*. Sist endret 25. nov. 2010 13:52

<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport57/index-HVA.html>)

Lægreid, P. (2012). Dagens Næringsliv 31.oktober 2012. Hentet 17.12.12.

<http://tjinfo.uib.no/Vedlegg?id=0618efb595b019635ab26.788cbc30633>

Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler 2011/2012.

<http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/BarnevernStat.aspx>

Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barneverng/aar/2013-06-26>

8. Vedlegg

8.1 Intervjuguider

Intervjuguide – kommunalsjef

Barnets beste skal være utgangspunktet for de beslutninger som fattes etter Barnevernloven. Likevel ser vi at det er store forskjeller både i prosesser og resultater i det kommunale barnevernet.

Vi ønsker å se nærmere på grunnlaget for barnevernets beslutninger, eller sagt med andre ord; hvilke faktorene påvirker beslutninger og resultater. Vi har valgt å vektlegge følgende faktorer;

- kan måten tjenesten er organisert på ha betydning
- kan samarbeid med andre tilstøtende tjenester ha betydning,
- og kan tilgjengelige ressurser ha betydning

Vi ønsker å gå dypere inn i disse temaene for å se om og i hvilken grad organisering, samarbeid og tilgjengelig ressurser påvirker prosesser og resultater i det kommunale barnevernet.

Spørsmål

- 1 Hva er din alder, utdanning, yrke, stilling/ansvarsområde, år i tjenesten?
Hvordan preger intern organisering og strukturelle dilemmaer beslutningsprosessene i kommunalt barnevern
- 2 Hva er den formelle overordnede organisering i kommunen (hierarki, to-nivå, m.v.)
- 3 Hvordan er barneverntjenesten i din kommune organisert? (kort om: hvilken virksomhet den hører til, evt. egen virksomhet, organisert sammen med andre hjelpetjenester, intern organisering, eks generalistmodell/spesialistmodell, fysisk plassering; evt. sammen med hvem osv.).
- 4 Hva er virksomhetens overordnede målsetting? Og spesielt i forhold til barneverntjenesten (eks nedfelt målsetting som omhandler omsorgsovertakelser). Utarbeides det virksomhetsplan?
- 5 Hvor hensiktsmessig mener du kommunestrukturen/organiseringen i din kommune er for å løse de oppgaver kommunen er satt til i forhold barnevern?
- 6 Ser du behov for endringer i organiseringen og hvordan kan det endres?

Hvilken betydning har samarbeidet med andre hjelpeaktører for beslutningene som fattes, og hvordan preger ulike maktkilder samarbeidsrelasjonene i beslutningsprosessene?

- 7 Hvem definerer du som viktige samarbeidspartnere? Avgrense til de kommunale.
- 8 Hvorfor er disse viktige? (viktig fordi de har ressurser, kompetanse, rammeverk, tilgang info, tilgang til tiltak osv)
- 9 I samhandling med de som er nevnt - opplever du at dere er jevnbyrdige eller er det ulikheter i "maktforholdet" mellom dere? (Posisjonsmakt, argumentasjonsmakt, kontroll over belønninger, tvangsmidler, allianser og nettverk, makt og fortolkningsrammer, personlig makt – folkelig språk)
- 10 Er det ulikheter i samarbeidsrelasjoner avhengig av grunnlaget for samarbeidet? (lovpålagt samarbeid contra "frivillig" samarbeid?) Hvorfor samarbeider du med disse? (Målsettingen er barnets beste). Tilrettelegging/føringer for samarbeid fra overordnet nivå?
- 11 Hvem tar initiativ til samarbeid? Hvem setter agendaen?
- 12 Hva er de viktigste samarbeidsarenaene?
- 13 Hvordan foregår samarbeidet?
- 12 Hovedutfordringer i samarbeidet?
- 13 Hvordan løses uenighet?
- 14 Hva kan bedres og hvordan?

I hvilken grad spiller ressurser i barnevernet en rolle for de tiltak som iverksettes/-beslutningene som fattes?

- 18 Beskriv plan, styring og budsjettprosessen (Virksomhetsstyring)
 - Hvilke planer styrer dere etter?
 - Hvordan tildeles budsjett til barnevernet?
 - Hvordan følges budsjettene opp i løpet av året?
- 19 Hvilken virkning har mer/mindreforbruk – påvirker dette prioriteringene/-beslutningene i barnevernet? Eksempler?
- 20 Kan noe forbedres i forhold til måten en jobber med plan og virksomhetsstyring for å bedre beslutningene i barnevernet og hvordan? Eksempler?
- 21 Hvilke dilemma og prioriteringsutfordringer kan du stå overfor i din arbeidshverdag (få ansatte, stor turnover, manglende erfaring/kompetanse, budsjettsituasjonen, avvik fra Fylkesmannen)

- 22 Hva påvirker valgene dine/hvordan prioriterer du (lojalitet til loven, overholde budsjett, mål i virksomhetsplan)? (Kost/nytte)
- 23 Kan noe forbedres i forhold til prioriteringer som gjøres i forhold til beslutningene i barnevernet og evt hvordan

Intervjuguide – leder barneverntjenesten

Barnets beste skal være utgangspunktet for de beslutninger som fattes etter Barnevernloven. Likevel ser vi at det er store forskjeller både i prosesser og resultater i det kommunale barnevernet.

Vi ønsker å se nærmere på grunnlaget for barnevernets beslutninger, eller sagt med andre ord; hvilke faktorene påvirker beslutninger og resultater. Vi har valgt å vektlegge følgende faktorer;

- kan måten tjenesten er organisert på ha betydning
- kan samarbeid med andre tilstøtende tjenester ha betydning,
- og kan tilgjengelige ressurser ha betydning
-

Vi ønsker å gå dypere inn i disse temaene for å se om og i hvilken grad organisering, samarbeid og tilgjengelig ressurser påvirker prosesser og resultater i det kommunale barnevernet.

- 1 Hva er din alder, utdanning, yrke, stilling/ansvarsområde, år i tjenesten?

Hvordan preger intern organisering og strukturelle dilemmaer beslutningsprosessene i kommunalt barnevern

- 2 Hvordan er barneverntjenesten i din kommune organisert? (kort om: hvilken virksomhet den hører til, evt. egen virksomhet, organisert sammen med andre hjelpetjenester, intern organisering, eks generalistmodell/spesialistmodell, fysisk plassering; evt. sammen med hvem osv.).
- 3 Hva er virksomhetens overordnede målsetting? Krav til virksomhetsplan og hvordan jobber dere med det?
- 4 Hvordan foregår beslutningsprosessen i forhold til omsorgsovertakelser
- 5 Er det tydelighet i beslutningsstrukturene og de ulike rollene? kort om:
 - hvem som deltar i beslutningsprosessen,
 - hvem har formell beslutningsmyndighet,
 - kommandolinjer /delegering av beslutningsmyndighet
 - hvem koordinerer prosessen,
 - er ansvarsdelingen klar og tydelig forstått
 - blir beslutningen tatt i formelle fora, osv.
- 6 Mener du strukturen/organiseringen i organisasjonen/ (virksomheten/barnevernet) er hensiktsmessig i forhold til å nå målene?
- 7 Ser du behov for endringer i organiseringen og hvordan?

Hvilken betydning har samarbeidet med andre hjelpeaktører for beslutningene som fattes, og hvordan preger ulike maktkilder samarbeidsrelasjonene i beslutningsprosessene?

- 8 Hvem definerer du som viktige samarbeidspartnere? Avgrense til de kommunale.
- 9 Hvorfor er disse viktige? (viktig fordi de har ressurser, kompetanse, rammeverk, tilgang info, tilgang til tiltak osv)
- 10 I samhandling med de som er nevnt - opplever du at dere er jevnbyrdige eller er det ulikheter i "maktforholdet" mellom dere? (Posisjonsmakt, argumentasjonsmakt, kontroll over belønninger, tvangsmidler, allianser og nettverk, makt og fortolkningsrammer, personlig makt – folkelig språk)
- 11 Er det ulikheter i samarbeidsrelasjoner avhengig av grunnlaget for samarbeidet? (lovpålagt samarbeid contra "frivillig" samarbeid?) Hvorfor samarbeider du med disse? (Målsettingen er barnets beste)
- 12 Hvem tar initiativ til samarbeid? Hvem setter agendaen?
- 13 Hva er de viktigste samarbeidsarenaene?
- 14 Hvordan foregår samarbeidet?
- 15 Hovedutfordringer i samarbeidet?
- 16 Hvordan løses uenighet?
- 17 Hva kan bedres og hvordan?

I hvilken grad spiller ressurser i barnevernet en rolle for de tiltak som iverksettes/-beslutningene som fattes?

- 18 Beskriv plan, styring og budsjettprosessen (Virksomhetsstyring)
 - Hvilke planer styrer dere etter og hvordan jobber dere med disse i barnevernet?
 - Hvordan tildeles budsjett til barnevernet?
 - Hvordan følges budsjettene opp i løpet av året
- 18 Hvilken virkning har mer/mindreforbruk og i hvilken grad påvirker dette prioriteringene/-beslutningene i barnevernet? Eksempler?
- 19 Kan noe forbedres i forhold til måten en jobber med plan og virksomhetsstyring for å bedre beslutningene og hvordan?
- 20 Hva motiverer deg til innsats? Hva svekker innsatsen?
- 21 Hvilke dilemma og prioriteringsutfordringer kan du stå overfor i din arbeidshverdag som påvirker beslutningene? (få ansatte, stor turnover, manglende erfaring/kompetanse, budsjettsituasjonen, avvik fra Fylkesmannen)

- 22 Hva påvirker valgene dine og hvordan du prioriterer? (lojalitet til loven, overholde budsjett, mål i virksomhetsplan?) Kost/nytte
- 23 Kan noe forbedres i forhold til prioriteringer som gjøres og evt hvordan?

Intervjuguide – saksbehandler

Barnets beste skal være utgangspunktet for de beslutninger som fattes etter Barnevernloven. Likevel ser vi at det er store forskjeller både i prosesser og resultater i det kommunale barnevernet.

Vi ønsker å se nærmere på grunnlaget for barnevernets beslutninger, eller sagt med andre ord; hvilke faktorene påvirker beslutninger og resultater? Vi har valgt å vektlegge følgende faktorer;

- kan måten tjenesten er organisert på ha betydning
- kan samarbeid med andre tilstøtende tjenester ha betydning,
- og kan tilgjengelige ressurser ha betydning
-

Vi ønsker å gå dypere inn i disse temaene for å se om og i hvilken grad organisering, samarbeid og tilgjengelig ressurser påvirker prosesser og resultater i det kommunale barnevernet.

- 1 Hva er din alder, utdanning, yrke, stilling/ansvarsområde, år i tjenesten?

Hvordan preger intern organisering og strukturelle dilemmaer beslutningsprosessene i kommunalt barnevern

- 2 Hvordan er barneverntjenesten i din kommune organisert? (kort om: hvilken virksomhet den hører til, evt. egen virksomhet, organisert sammen med andre hjelpetjenester, intern organisering, eks generalistmodell/spesialistmodell, fysisk plassering; evt. sammen med hvem osv.).

- 3 Kjenner du organisasjonens/virksomhetens/barnevernets målsetting?

- tidlig innsats (eks)
- inngrepskriterier (eks)

Er det utarbeidet virksomhetsplan i samarbeid med de ansatte og hvordan følges denne opp?

- 4 Hvordan foregår beslutningsprosessen i forhold til omsorgsovertakelser

- 5 Er det tydelighet i beslutningsstrukturene/organiseringene og de ulike rollene? kort om:

- hvem som deltar i beslutningsprosessen,
- hvem har formell beslutningsmyndighet,
- kommandolinjer
- hvem koordinerer prosessen,
- er ansvarsdelingen klar og tydelig forstått
- blir beslutningen tatt i formelle fora, osv.

- 6 Hvordan tror du barnevernets (organisasjonen/virksomhetens) organisasjonsform påvirker

(målene og) beslutningene som fattes i forhold til omsorgsovertakelser?

- strukturens effekt på beslutningene, arbeidsdeling, samordning, m.v.

7 Ser du behov for endringer i organiseringen?

Hvilken betydning har samarbeidet med andre hjelpeaktører for beslutningene som fattes, og hvordan preger ulike maktkilder samarbeidsrelasjonene i beslutningsprosessene?

- 9 Hvem definerer du som viktige samarbeidspartnere? Avgrense til de kommunale.
- 10 Hvorfor er disse viktige? (viktig fordi de har ressurser, kompetanse, rammeverk, tilgang info, tilgang til tiltak osv)
- 11 I samhandling med de som er nevnt - opplever du at dere er jevnbyrdige eller er det ulikheter i "maktforholdet" mellom dere? (Posisjonsmakt, argumentasjonsmakt, kontroll over belønninger, tvangsmidler, allianser og nettverk, makt og fortolkningsrammer, personlig makt – folkelig språk)
- 12 Er det ulikheter i samarbeidsrelasjoner avhengig av grunnlaget for samarbeidet? (lovpålagt samarbeid contra "frivillig" samarbeid?) Hvorfor samarbeider du med disse? (Målsettingen er barnets beste)
- 12 Hvem tar initiativ til samarbeid? Hvem setter agendaen?
- 13 Hva er de viktigste samarbeidsarenaene?
- 14 Hvordan foregår samarbeidet?
- 15 Hovedutfordringer i samarbeidet?
- 16 Hvordan løses uenighet?
- 17 Hva kan bedres og hvordan?

I hvilken grad spiller ressurser i barnevernet en rolle for de tiltak som iverksettes/-beslutningene som fattes?

- 18 Hvordan jobber dere med plan og budsjettarbeidet og i hvilken grad følges dere opp i forhold til å holde budsjettene?
- 19 I hvilken grad påvirker mer eller mindreforbruk beslutningene?

- 20 Kan noe forbedres i forhold til måten en jobber med plan og virksomhetsstyring og hvordan?
- 20 Hva motiverer deg til innsats? Hva svekker innsatsen? Eksempler?
- 21 Hvilke dilemma og prioriteringsutfordringer kan du stå overfor i din arbeidshverdag som kan ha betydning for beslutningene som fattes? (få ansatte, stor turnover, manglende erfaring/kompetanse, budsjettsituasjonen, avvik fra Fylkesmannen)
- 22 Hva påvirker valgene dine/hvordan prioriterer du i forhold til de beslutningene som må tas? (lojalitet til loven, overholde budsjett, mål i virksomhetsplan?)
- 23 Kan noe forbedres i forhold til prioriteringer som gjøres og evt hvordan

8.2 Brev til kommunene

Vivian Dyb
Sissel Fjelnset
Bergny Ofstad Karlsen

Kommune A, B, C

Ålesund/Tromsø/Trondheim 30.09.13

VEDRØRENDE INTERVJU I FORBINDELSE MED MASTERGRADSAVHANDLING

Vi viser til tidligere telefonsamtale/mail og takker for at dere har anledning til å bli intervjuet i forbindelse med vår mastergradsavhandling. Nedenfor er litt mer informasjon om oss selv, tema for masteravhandlingen og hva vi kommer til å intervju dere om, aktuelle informanter og tidspunkt for intervjuet.

Om oss selv

Vi er 3 studenter som holder på med Master in Public Administration (MPA):

- Vivian Dyb, Teamleder, Barn og Unge ytre bydeler, Ålesund kommune.
- Sissel Fjelnset, avdelingsdirektør for stab, Bufetat region Midt-Norge
- Bergny Ofstad Karlsen, Fylkesnemndsleder, Fylkesnemnda, Troms og Finnmark

MPA er et mastersamarbeid mellom Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT), Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) og Copenhagen Business School (CBS). Tema i studiet er organisasjon og ledelse, strategisk ledelse, økonomi, statsvitenskap, internasjonal politikk og metode. Det er CBS som er ansvarlig for masteravhandlingen. Vi ønsker å skrive masteravhandlingen sammen fordi vi er alle opptatt av barnevern, og det at vi har ulike roller i beslutningssammenheng vil både blir interessant og spennende.

Tema for masteravhandlingen

Vi har valgt følgende problemstilling og forskningsspørsmål for vår masteravhandling:

”På hvilke grunnlag fatter barnevernet sine beslutninger?”

Med denne problemstillingen ønsker vi å sette fokus på hvilke faktorer som påvirker beslutningsprosesser og vedtak i det kommunale barnevernet. For å belyse og operasjonalisere vår problemstilling tar vi utgangspunkt i tre forskningsspørsmål:

- Hvordan preger intern organisering og strukturelle dilemmaer i kommunene beslutningsprosessene i kommunalt barnevern?

- Hvilken betydning har samarbeidet med andre hjelpeaktører for beslutningene som fattes, og hvordan preger ulike maktkilder samarbeidsrelasjonene i beslutningsprosessene?
- I hvilken grad spiller ressurser i barnevernet en rolle for de tiltak som iverksettes/beslutningene som fattes?

Metode og tema i intervjuene:

Dette er i all hovedsak en kvalitativ casestudie med få utvalgte enheter, og hvor vi vil trekke inn kvantitative data i KOSTRA/SSB som benyttes i analysen. Enhetene som er valgt ut er 3 mellomstore kommuner/bydel i Norge. Vi ønsker å intervju barnevernleder, barnevernleders nærmeste overordnede /evt repr fra overordnet nivå med ansvar for barnevern og en saksbehandler i kommunalt barnevern. Vi vil gjennomføre halvstrukturerte intervjuer der vi på forhånd har utarbeidet en intervjuguide inndelt i tema og spørsmål som er relatert til vår problemstilling.

Vi vil stille spørsmål knyttet til intern organisering innenfor barnevernet og i kommunen som sådan, og hvordan kommunalt barnevern jobber med beslutninger knyttet til omsorgsovertakelse. Vi ønsker videre å intervju dere om samarbeidet med helsestasjon, barnehage, Bufetat, skole og BUP, og om hvilke forhold som fremmer/hemmer samarbeidet, og evt årsaker til dette. Vi vil også berøre ressursituasjonen og i hvilken grad ressurser spiller en rolle for de tiltak som iverksettes/beslutninger som fattes. Vi vil utarbeide ulike spørsmål knyttet til de enkelte informantgruppene. Intervjuene vil ta ca 45-60 minutter pr. informant.

Fortrolig informasjon som fremkommer i intervjuene vil bli behandlet konfidensielt. Vi håper imidlertid at avhandlingen vil skissere både god praksis og utfordringer i kommunalt barnevern knyttet til beslutningsprosessene, og at vi på bakgrunn av dette kan gi noen anbefalinger knyttet til god praksis i beslutningsprosessene. Vi ønsker ikke å unnta avhandlingen for offentligheten, og vil samarbeide tett med dere i ferdigstillelsesfasen for å sikre at vi ikke skriver noe som er krenkende eller som er i strid med rammeverket.

Tidspunkt for intervju:

Kommune A – 7. oktober 2013

09.30 - 12.30. Viser til mail av 16.09 med forslag til hvem som intervjues når. Kontaktperson er Bergny Ofstad Karlsen, adv.bok@online.no, telefon 93069197

Kommune B – 8. og 9. oktober 2013

08.30-12.30. Dere bestemmer hvilke tidspunkt som passer best for den enkelte. Kontaktperson er Vivian Dyb, vivian.dyb@alesund.kommune.no, tlf 913 17 95

Kommune C – 11. oktober 2013 (mulig også sent 10. oktober)

08.30-12.30. Dere bestemmer hvilke tidspunkt som passer best for den enkelte. Kontaktperson er Vivian Dyb, vivian.dyb@alesund.kommune.no, tlf 913 17 959

Til intervjuene i kommune A og B vil alle 3 delta. Intervjuet i kommune C vil bli utført av Vivian Dyb og Sissel Fjelnset. Vi håper dere har et kontor/møtelokale vi kan bruke, men hvis dette ikke lar seg gjøre er det fint om dere gir beskjed slik at vi kan ordne et annet lokale. Vi ser fram til å møte dere. Dersom dere har spørsmål, ta gjerne kontakt via e-post eller telefon.

Med hilsen

Vivian Dyb

Sissel Fjelnset

Bergny Ofstad Karlsen

8.3 Samtykkeskjema

Vivian Dyb
Sissel Fjelnset
Bergny Ofstad Karlsen

Kommune A, B, C

Ålesund/Tromsø/Trondheim 14.10.13

VEDRØRENDE INTERVJU I FORBINDELSE MED MASTERGRADSAVHANDLING

Vi takker for at dere hadde anledning til å bli intervjuet i forbindelse med vår masteravhandling. Vi oversender som avtalt skjema for informert samtykke som dere finner nederst i dette dokumentet.

For ordens skyld gir vi et sammendrag av innholdet i og gjennomføringen av vår masteravhandling.

Om oss selv:

- Vivian Dyb, Teamleder, Barn og Unge ytre bydeler, Ålesund kommune.
- Sissel Fjelnset, avdelingsdirektør for stab, Bufetat region Midt-Norge
- Bergny Ofstad Karlsen, Fylkesnemndsleder, Fylkesnemnda, Troms og Finnmark

MPA er et mastersamarbeid mellom Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT), Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) og Copenhagen Business School (CBS). Tema i studiet er organisasjon og ledelse, strategisk ledelse, økonomi, statsvitenskap, internasjonal politikk og metode. Det er CBS som er ansvarlig for masteravhandlingen. Vi ønsker å skrive masteravhandlingen sammen fordi vi er alle opptatt av barnevern, og det at vi har ulike roller i beslutningssammenheng vil både blir interessant og spennende.

Tema for masteravhandlingen

Vi har valgt følgende problemstilling og forskningsspørsmål for vår masteravhandling:

”På hvilke grunnlag fatter barnevernet sine beslutninger?”

Med denne problemstillingen ønsker vi å sette fokus på hvilke faktorer som påvirker beslutningsprosesser og vedtak i det kommunale barnevernet. For å belyse og operasjonalisere vår problemstilling tar vi utgangspunkt i tre forskningsspørsmål:

- Hvordan preger intern organisering og strukturelle dilemmaer beslutningsprosessene i kommunalt barnevern?

- Hvilken betydning har samarbeidet med andre hjelpeaktører for beslutningene som fattes, og hvordan preger ulike maktkilder samarbeidsrelasjonene i beslutningsprosessene?
- I hvilken grad spiller ressurser i barnevernet en rolle for de tiltak som iverksettes/beslutningene som fattes?

Metode og tema i intervjuene:

Dette er i all hovedsak en kvalitativ casestudie med få utvalgte enheter, og hvor vi vil trekke inn kvantitative data i KOSTRA/SSB som benyttes i analysen. Enhetene som er valgt ut er 3 mellomstore kommuner/bydel i Norge. Vi ønsker å intervju barnevernleder, barnevernleders nærmeste overordnede /eventuelt representant fra overordnet nivå med ansvar for barnevern og en saksbehandler i kommunalt barnevern. Vi vil gjennomføre halvstrukturerte intervjuer der vi på forhånd har utarbeidet en intervjuguide inndelt i tema og spørsmål som er relatert til vår problemstilling.

Vi vil stille spørsmål knyttet til intern organisering innenfor barnevernet og i kommunen som sådan, og hvordan kommunalt barnevern jobber med beslutninger knyttet til omsorgsovertakelse. Vi ønsker videre å intervju dere om samarbeidet med helsestasjon, barnehage, Bufetat, skole og BUP, og om hvilke forhold som fremmer/hemmer samarbeidet, og eventuelt årsaker til dette. Vi vil også berøre ressursituasjonen og i hvilken grad ressurser spiller en rolle for de tiltak som iverksette/beslutninger som fattes. Vi vil utarbeide ulike spørsmål knyttet til de enkelte informantgruppene. Intervjuene vil ta ca 45-60 minutter pr. informant.

Fortrolig informasjon som fremkommer i intervjuene vil bli behandlet konfidensielt. Vi håper imidlertid at avhandlingen vil skissere både god praksis og utfordringer i kommunalt barnevern knyttet til beslutningsprosessene, og at vi på bakgrunn av dette kan gi noen anbefalinger knyttet til god praksis i beslutningsprosessene. Vi ønsker ikke å unnta avhandlingen for offentligheten, og vil samarbeide tett med dere i ferdigstillelsesfasen for å sikre at vi ikke skriver noe som er krenkende eller som er i strid med rammeverket.

Datainnsamlingsmetoden vil primært foregå ved intervjuer. For at vi skal få en mest mulig nøyaktig gjengivelse av diskusjonen vil det bli gjort lydopptak av intervjuene som videre vil bli skrevet ut i tekst (transkribering) i etterkant. Det er kun vi som masterstudenter som vil ha tilgang til disse lydopptakene. Det transkriberte materiale vil være tilgjengelig for sensorene i bedømmelses- og eventuelt klageperioden, og vil deretter bli makulert. For å sikre deltakernes anonymitet vil det ikke bli gjengitt navn på utskriften. Så snart masteravhandlingen er avsluttet, vil lydopptakene bli slettet. Alt intervjumateriale oppbevares forsvarlig slik at utenforstående ikke skal ha tilgang til dem.

Funn fra kartleggingsfasen i avhandlingen vil bli grunnlaget for analysen. Vi vil ta kontakt med deg dersom vi ønsker å bruke sitater fra intervjuet. Utover dette vil all formidling være

basert på at det ikke skal være mulig å gjenkjenne enkeltindivider. Vi som studenter er underlagt taushetsplikt. Ut fra analysen forbeholder vi oss retten til å publisere

materialet i form av en avhandling og kronikk/artikkel. Lydopptakene og listen over deltakere vil bli slettet når 2. fase av prosjektet er over, senest innen 25.04.14. Det transkriberte materiale vil bli makulert innen 31.12.14.

Deltakelse i materavhandlingen er frivillig, basert på at du gir ditt samtykke til å delta.

Med hilsen

Vivian Dyb

Sissel Fjelnset

Bergny Ofstad Karlsen

Jeg har mottatt skriftlig og muntlig informasjon og er villig til å delta i studiet.

Sted/ Dato

Signatur